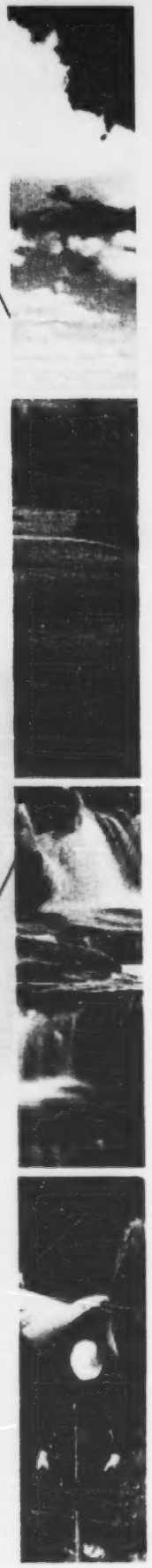
Canadian Environmental Assessment Agency
Agence canadienne d'évaluation environnementale

Strengthening Environmental Assessment for Canadians

Report of the Minister of the Environment to the Parliament of Canada on the Review of the *Canadian Environmental Assessment Act*



Canada

Strengthening Environmental Assessment for Canadians

Report of the Minister of the Environment to the Parliament of Canada
on the Review of the *Canadian Environmental Assessment Act*

March 2001

This report and related documents can be found on the web site
of the Canadian Environmental Assessment Agency:
www.ceaa-acee.gc.ca

Published under the authority of the
Minister of the Environment
Ottawa, 2001

Catalogue No. En104-3/2001
ISBN 0-662-65256-8

© Minister of Public Works and
Government Services Canada

Table of Contents

Minister's Message iii

Executive Summary iv

Part 1: The Review 1

Introduction 1
- Environmental Assessment in Canada 1
- The Need for the Review 2
- Overview of the *Canadian Environmental Assessment Act* 3

Conducting the Review 5
- Analysis of the Act's Operations 5
- The Consultations 6

Looking Back on Five Years of Experience 8
- Core Strengths of the Act 8
- The Concerns of Canadians 9

Part 2: Opportunities to Strengthen the Federal Environmental Assessment Process 11

An Overview 11

Goal 1: A Certain, Predictable and Timely Process 13
- Focus on Appropriate Projects 13
- Improve Co-ordination Among Participants 16
- Increase Certainty in the Process 17

Goal 2: High-quality Environmental Assessments 20
- Improve Compliance with the Act 20
- Strengthen the Role of Follow-up 20
- Improve the Consideration of Cumulative Effects 21

Goal 3: More Meaningful Public Participation 22
- Provide More Timely Access to Information 22
- Strengthen the Incorporation of Aboriginal Perspectives 24
- Expand Opportunities for Public Participation 24

The Next Five Years: What the Changes Will Mean for Canadians 27

Minister's Message

This report on the review of the *Canadian Environmental Assessment Act* represents the views of a broad cross section of the more than 1,200 Canadians who took part in extensive national consultations over the past year. In addition, a specially designed interactive web site received over 40,000 visits.

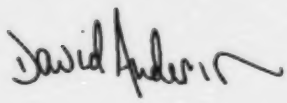
Canadians spoke clearly about the importance of protecting the environment and confirmed their support for a strong and revitalized federal environmental assessment process. Of particular significance was the broad consensus among business, environmental and local groups and individuals consulted on how the federal process can be strengthened. In preparing this report, I carefully considered all views presented.

My recommendations for improving the federal environmental assessment process are practical, fair and realistic. These balanced proposals will result in an assessment process that provides for more meaningful public participation and delivers assessments in a more certain, predictable and timely manner.

Environmental assessment is an evolving practice not just here, but around the world. Improvements to the federal process have been made steadily since the passage of the Act five years ago. I fully expect improvements will continue.

Human activity has a profound effect on our global environment. While pursuing economic growth, we have realized that growth unchecked could push Earth's carrying capacity past the breaking point. Effective environmental assessment can help us avoid damaging our natural heritage by providing a systematic tool to integrate environmental considerations into project planning. A revitalized environmental assessment process will be an important tool in a 21st century approach to environmental management.

The improvements to the federal environmental assessment process that I am proposing in this report will help assure a more sustainable future for Canada.



David Anderson, P.C., M.P.
Minister of the Environment

Executive Summary

This report to Parliament conveys the findings and recommendations of the review of the *Canadian Environmental Assessment Act* (the Act). The report provides the context for the federal government's bill, *An Act to Amend the Canadian Environmental Assessment Act*.

Conducting the Review

In late 1999, as required under the Act, the Minister of the Environment launched a review of the Act's first five years of experience. From the start, the Minister determined that the review would be open and transparent, and would provide a forum where concerned individuals and organizations could present their views. To help meet these objectives, an interactive web site was established early in the review process.

As background to the review, the Canadian Environmental Assessment Agency conducted preliminary consultations with representatives of interested groups, and commissioned and published independent background studies of many of the Act's key provisions. In December 1999, the Minister released a discussion paper to support the national consultations. The paper provided extensive summary data on the Act's operations, reviewed the major issues and concerns arising from the first five years of experience with the Act, and offered options for consideration.

National consultations were held in early 2000, providing a variety of opportunities for interested Canadians to contribute to the review of the Act, including general public sessions, specialized workshops and an interactive web site. More than 1,200 Canadians participated in these national consultations. Parallel discussions were held for Aboriginal organizations.

Opportunities to Strengthen the Federal Environmental Assessment Process

The review confirmed that there is support for an effective and efficient environmental assessment process at the federal level. Canadians look to the federal government for leadership in ensuring that environmental assessment remains an important tool for making decisions in support of sustainable development.

The review found many strengths in the current environmental assessment process, including the fundamental purposes and principles of the Act, the basic structure of the process, the factors that must be addressed and the role of the Agency. As a result, the Minister proposes to retain these features of the Act as the foundation of a revitalized federal environmental assessment process.

There also was general agreement among Canadians who participated in the review about how the process could be strengthened. The Minister proposes three goals for a renewed process.

Goal 1: A Certain, Predictable and Timely Process

A renewed federal environmental assessment process must bring a greater measure of certainty, predictability and timeliness to all participants. A more efficient and effective process can save time, money and effort for industry, government authorities and the public. Clarity and predictability of the process will also help build greater confidence in the decisions of federal authorities, improving the overall climate for private sector investment in Canada. The review identified opportunities to improve certainty, predictability and timeliness through initiatives in three key areas: focussing the federal process on those projects likely to result in environmental effects, establishing clear lines of accountability for the co-ordination of assessments and simplifying several steps in the process to reduce much of the current uncertainty.

Goal 2: High-Quality Environmental Assessments

A renewed federal environmental assessment process must enhance the quality of assessments. High-quality assessments can contribute to better decisions in support of sustainable development, and can help build a more accountable planning process. The Minister proposes to promote quality environmental assessments through initiatives in three areas: improving compliance with the Act, strengthening the role of follow-up and improving the consideration of cumulative effects.

Goal 3: More Meaningful Public Participation

The fundamental value of meaningful public participation in the environmental assessment process was one of the strongest messages emerging from the review. The Minister is committed to ensuring that the federal environmental assessment process remains one worthy of the trust and involvement of all Canadians. The Minister proposes to work toward this goal through actions in the three priority areas identified in the review: making sure Canadians have the information they need to participate in assessments involving the federal government, better incorporating Aboriginal perspectives in environmental assessments and providing expanded opportunities for Canadians to participate.

The review proposals respond to the range of ideas and concerns expressed by Canadians in the national consultations. Taken as a whole, the proposals are practical, fair, balanced and realistic. They are neither a beginning nor an ending. Rather, they represent a continuation of an important effort that dates back more than 25 years in Canada – bringing environmental factors to the table when governments make decisions.

Part 1: The Review

Five years after the coming into force of this section, a comprehensive review of the provisions and operation of this Act shall be undertaken by the Minister.

s.72, *Canadian Environmental Assessment Act*

Introduction

This report to Parliament conveys the findings and recommendations of the review of the *Canadian Environmental Assessment Act* (the Act). The report provides the context and rationale for the federal government's bill, *An Act to Amend the Canadian Environmental Assessment Act*.

The report is organized into two parts.

Part 1 describes how the review was conducted, and presents the results of the review—the key lessons from the last five years of experience with the Act, including the core strengths of the Act that should be retained and the challenges that need to be addressed.

Part 2 looks to the future—to the goals the Minister proposes for strengthening the current federal environmental assessment process and to the legislative, policy and regulatory measures needed to realize those goals.

Environmental Assessment in Canada

Over the last 30 years, environmental assessment has evolved as an important planning and decision-making tool used in more than 100 countries and international organizations. Through environmental assessment, the environmental effects of a proposed project can be identified, assessed and mitigated early in project planning. Environmental assessment can help project proponents reduce risks and liabilities through early identification of potential environmental problems. It can provide interested persons and organizations with an opportunity to voice their concerns and offer suggestions. It can help decision makers better integrate a project's environmental, social and economic considerations.

In Canada, constitutional responsibility for the environment and environmental assessment is shared between the federal and provincial governments. All provinces have established their own environmental procedures and standards. New assessment processes also are emerging as a result of self-government initiatives, land claims and land management agreements with Aboriginal peoples.

The federal environmental process was introduced in 1974 under a Cabinet directive, and later formalized in 1984 through a guidelines order. Over time, it became apparent that the process needed to be strengthened and given the force of legislation. Following national consultations and a comprehensive review by Parliament, the *Canadian Environmental Assessment Act* received Royal Assent in 1992. In early 1995, following a second round of consultations, the Act and its enabling regulations came into force.

The Act introduced important changes to the federal government's decision-making process. For the first time, the obligations of federal departments and agencies to conduct environmental assessments were enshrined in legislation. The Act identified the factors that needed to be addressed in such assessments. It established sustainable development as a fundamental goal of the assessment process. It put in place formal opportunities for the public to participate in federal environmental assessments of projects that affected their livelihoods and communities.

The Act also provides the Minister of the Environment with opportunities to enter into agreements with other jurisdictions in order to better harmonize environmental assessment approaches and reduce the potential for any unproductive overlap, duplication and conflict. Federal and provincial governments have made substantial progress towards this goal in recent years. In 1998, the Canadian Council of Ministers of the Environment (with the exception of Quebec) signed the *Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization* and the Sub-agreement on Environmental Assessment. The accord is a framework agreement that establishes the common vision, objectives and principles that will govern the partnership among jurisdictions.

The Sub-agreement on Environmental Assessment promotes the effective application of environmental assessment when two or more governments are required by law to assess the same proposed project. It includes provisions for shared principles, common information elements, a defined series of assessment stages and a provision for a single assessment and public hearing process. The Sub-agreement is implemented through bilateral agreements between the federal government and individual provinces. To date, bilateral agreements have been signed with four provinces: British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Manitoba. In other provinces, project-specific arrangements are in place to prevent duplication.

The Need for the Review

Over the last five years, a great deal of experience has been gained under the Act—by federal government departments, private sector proponents, non-governmental organizations and other groups. Much of this experience has been positive. There are many examples of assessments helping protect sensitive environmental features, encouraging efficient project planning and incorporating the priorities of local communities.

Yet there also have been concerns about some areas of the Act's operations.

In late 1999, as required by the Act, the Minister of the Environment launched a review of the Act's first five years of operation. Independent studies of many of the Act's key provisions were commissioned and published. Through wide-ranging national consultations, interested Canadians were invited to take a close look at how the Act is working and offer their recommendations for improvement.

The review has provided invaluable insights and ideas. Above all, it has identified broad and deep support among Canadians for an effective and efficient environmental assessment process at the federal level.

Overview of the *Canadian Environmental Assessment Act*

The purposes of the Act are:

(a) to ensure that the environmental effects of projects receive careful consideration before responsible authorities take actions in connection with them;

(b) to encourage responsible authorities to take actions that promote sustainable development and thereby achieve or maintain a healthy environment and a healthy economy;

(b.1) to ensure that responsible authorities carry out their responsibilities in a coordinated manner with a view to eliminating unnecessary duplication in the environmental assessment process;

(c) to ensure that projects that are to be carried out in Canada or on federal lands do not cause significant adverse environmental effects outside the jurisdictions in which the projects are carried out; and

(d) to ensure that there be an opportunity for public participation in the environmental assessment process.

s.4, *Canadian Environmental Assessment Act*

The Act applies to projects for which the federal government has a decision-making authority—whether as proponent, land manager, source of funding or regulator. The department or agency responsible for the decision is called the responsible authority.

For projects within Canada, the Act establishes a number of environmental assessment types or tracks, depending on the nature of the project and the likely environmental effects. Most projects are assessed by responsible authorities through a screening. Larger projects that have the potential for greater environmental effects may require a more detailed assessment by the responsible authority through a comprehensive study. Assessments by an independent review panel or mediator appointed by the Minister of the Environment may be required when warranted by public concerns or when the environmental effects are uncertain or likely to be significant.

In addition, several regulations have been established under the Act to clarify the responsibilities of various parties and to improve the efficiency of the process.

- The *Law List Regulations* list the federal permits, licences and approvals that "trigger" the need for an environmental assessment under the Act.
- The *Inclusion List Regulations* identify activities not related to physical works that are to be defined as a project under the Act, and require an environmental assessment (such as dredging to ensure navigation through a waterway).
- The *Comprehensive Study List Regulations* list the types of projects that need to undergo a comprehensive study, such as larger electrical generating stations and pulp mills.
- The *Exclusion List Regulations* identify the types of projects that do not require an environmental assessment under the Act, because they are considered to have insignificant effects on the environment.
- The *Regulations Respecting the Coordination by Federal Authorities of Environmental Assessment Procedures and Requirements* seek to ensure that the federal environmental assessment process is timely and predictable, and that there is only one federal environmental assessment conducted for a project.
- The *Projects Outside Canada Environmental Assessment Regulations* ensure that projects involving the federal government and occurring outside Canada comply with the spirit and principles of the Act. There are several variations to the Act under these regulations.

For example, comprehensive studies are not included and there are different allowances for projects at the panel review stage.

- The *Canada Port Authority Environmental Assessment Regulations* apply federal environmental assessment principles to Canada Port Authorities, but with certain variations that take into account their unique competitive situations and federally regulated land bases.
- The *Federal Authorities Regulations* ensure that the Act covers activities related to the extraction of oil and gas from federal lands in offshore Newfoundland and Nova Scotia.

The Act established the Canadian Environmental Assessment Agency (the Agency), which reports directly to the Minister of the Environment and operates independently of all federal departments and agencies, including Environment Canada. The Agency's major objectives are to administer the federal environmental assessment process; advocate high-quality environmental assessment through leadership, training and research; promote uniformity and harmonization in the assessment of environmental effects across Canada with federal departments, provinces and Aboriginal groups; and ensure opportunities are provided for public participation in the environmental assessment process.

Summary of Environmental Assessments January 1995–January 2000

Number of assessments conducted under the Act	5,500–6,000/year
Number of federal departments and agencies that have conducted assessments	30
Percentage of total assessments that were screenings	more than 99
Number of class screening reports	
Declared	2
In development	15
Number of comprehensive studies	
Completed	27
Active	19
Number of panel reviews	
Completed	5
Active	5

Conducting the Review

The review had two distinct phases: analysis of the Act's operations and national consultations. From the start, the Minister determined that the review would:

- be open and transparent;
- be broad and extensive;
- be open to new issues being raised;
- provide a forum where concerned individuals and organizations could present their views; and
- provide a forum for iterative discussions on key issues and options.

To help meet these objectives, a review web site[1] was established early on to provide ready access to extensive information on the review, including copies of all the background studies, the schedule of public meetings and reports on the consultations.

Analysis of the Act's Operations

The Agency co-ordinated preparations for the review, beginning in early 1998. As a first step, the Agency prepared a framework for guiding the review, based on consultations with the federal Senior Management Committee on Environmental Assessment, provincial environmental assessment administrators and the Minister's Regulatory Advisory Committee. The committee is made up of representatives of the federal and provincial governments, Aboriginal and environmental groups and industry associations.

As part of the preparations, two major workshops were held with federal departments. The first considered the major issue areas related to the experience with the Act and possible approaches for addressing key concerns. The second explored the special issues arising from the application of the Act and its regulations to projects outside Canada involving the federal government.

The Agency also held a series of consultations with interested organizations to identify, from their perspective, the major issues arising from the first five years of experience with the Act. These discussions included representatives of environmental groups, Aboriginal organizations and industry.

These meetings identified the need for additional research to provide key information on a range of provisions and operations of the Act. Background studies to provide the necessary data and analysis were commissioned in the following areas from independent contractors:

- trends in environmental assessment;
- ongoing monitoring program of the *Canadian Environmental Assessment Act*;
- public participation in screenings and comprehensive studies;
- the public registry and Federal Environmental Assessment Index;
- the four enabling regulations under the *Canadian Environmental Assessment Act*;
- the operations of the *Canadian Environmental Assessment Act* as it applies to projects outside Canada;
- Section 5 "triggers";
- multi-jurisdictional environmental assessments;
- cumulative effects assessment;
- the federal co-ordination regulations;
- follow-up; and
- compliance monitoring.

Locations of National Public Consultations

General Public Sessions

Calgary AB
Charlottetown PE
Edmonton AB
Fredericton NB
Halifax NS
Iqaluit NT
Montreal QC
Ottawa ON
Quebec City QC
Regina SK
Saskatoon SK
St. John's NF
Thunder Bay ON
Toronto ON
Vancouver BC
Victoria BC
Whitehorse YT
Winnipeg MB
Yellowknife NT

Regional Workshops

Edmonton AB
Halifax NS
Montreal QC
Ottawa ON
Toronto ON
Vancouver BC
Winnipeg MB

[1] *The review web site is accessible directly from the site of the Canadian Environmental Assessment Agency: www.ceaa-acee.gc.ca*

Together, these reports (all available through the review web site) represent a comprehensive and independent analysis of the Act's first five years of operation.

On the basis of these preliminary consultations and background studies, the Agency prepared a major discussion paper to support the national consultations phase of the review. The discussion paper, released by the Minister in December 1999 (and also available through the review web site), provided extensive summary data on the Act's operations. It reviewed the major issues and concerns arising from the first five years of experience with the federal environmental assessment process, and offered analysis and options for improvement in three general areas:

- making the process more predictable, consistent and timely;
- improving the quality of environmental assessments; and
- strengthening opportunities for public participation.

The review provided a variety of opportunities for interested Canadians to contribute to the review of the Act, from general meetings to specialized workshops to an interactive web site. Individual reports on all of these consultation sessions, as well as copies of the formal submissions received by the Agency, are posted on the review web site.

National Public Consultations

National public consultations were held from January to March 2000, independently managed and facilitated by two Canadian consulting firms.

General Public Sessions: Afternoon and evening information sessions were held in 19 locations, including every provincial and territorial capital. The sessions were open to the general public, and individuals were encouraged to raise any issues, concerns or recommendations. About 800 persons attended these general public sessions, with nearly 80 making presentations.

Regional Workshops: One-day workshops were held in seven cities. At these sessions, invited representatives of industry associations, environmental organizations, provincial governments and federal departments explored, in detail, the issues and options presented in the public discussion paper. A separate regional workshop dealt exclusively with issues associated with the environmental assessment of projects outside Canada. More than 350 persons participated in these regional workshops.

Formal Submissions to the Agency: In addition to the public sessions and regional workshops, more than 100 formal submissions were made to the Agency from individual Canadians and organizations.

Review Web Site

In an effort to promote an open and transparent process and, in particular, to open up the review to Canadians in rural areas and those unable to attend the public consultation sessions, the review established an interactive web site as part of its consultations. The site allowed for convenient access to, and distribution of, background information and reports. It also included an electronic bulletin board for posting comments and submissions. To date, the site has received more than 40,000 visits.

Consultations with the Provinces

Bilateral and joint meetings between the Agency and representatives of the provincial environmental assessment agencies or branches have been held regularly for several years to discuss matters of mutual interest. During the review consultations, special meetings were held with provincial representatives to seek their ideas for improving the federal process. These meetings focussed on the co-ordination among governments of assessments involving more than one jurisdiction.

The provincial governments, with the exception of Quebec, submitted a joint report to the Minister of the Environment with recommendations based on an analysis of 44 case studies.

Discussions with Aboriginal Groups

The Assembly of First Nations, the Inuit Tapirisat of Canada and the Métis National Council facilitated discussions with Aboriginal peoples to develop recommendations for change. The Agency also conducted discussions with 13 regional Aboriginal organizations.

Regulatory Advisory Committee

The Minister's Regulatory Advisory Committee also made a substantial contribution to the review. The committee established working groups to review options and develop recommendations in five areas: improving the efficiency and effectiveness of the process, improving the quality of environmental assessments, improving public participation, assessing projects outside Canada and addressing issues related to Aboriginal involvement with the Act. Each working group held a series of meetings and workshops to discuss issues, develop consensus recommendations and identify important issues where further work is recommended.

Federal Departments and Agencies

The review also included extensive consultations on the experience and perspectives of federal departments and agencies, primarily through the Senior Management Committee on Environmental Assessment.

There is general support for the basic structure of the Act. While there may be opportunities to improve the operation of specific provisions, the Act's structure, including the factors to be considered and the types of environmental assessment, has proven to be solid.

Looking Back on Five Years of Experience

The review of the Act identified a number of strengths and important concerns associated with the current federal environmental assessment process under the Act.

Core Strengths of the Act

The review found that much of the current federal environmental assessment process continues to work well. These core strengths can form the foundation of an even stronger process.

1. Fundamentals of the Act

Many Canadians who participated in the review believe that the fundamental purposes and guiding principles of the Act are sound. They support the goals of sustainable development, accountability and public participation in decision making, and they see the environmental assessment process as a proven means of contributing to these goals.

There is general support, as well, for the basic structure of the Act. While there may be opportunities to improve the operation of specific provisions, the Act's structure, including the factors to be considered and the types of environmental assessment, has proven to be solid.

2. Panel Reviews

Panel reviews conducted under the Act have proven to be a core strength of the federal environmental assessment process. Their value was acknowledged by many individuals and organizations throughout the review consultations.

These reviews have encouraged meaningful public participation. They have been proactive in informing the public and in providing flexible, appropriate ways of involving specific groups likely to be affected by a project. They have consistently provided independent, high-calibre advice to the government.

Participant funding is also seen as a major strength of panel reviews. Funding is available to help interested individuals and groups review documents and participate in scoping activities and panel hearings. The funding program has helped bring many groups into the assessment process that otherwise may not have been able to participate, and improved the quality of their submissions.

3. Contribution to Sustainable Development

There is support for the Act as a tool to contribute to sustainable development by encouraging sound economic development that reduces adverse effects on the environment. Careful consideration of potential adverse environmental effects during the planning stages of a project has introduced mitigation measures that have promoted economic development while enhancing environmental protection.

4. Role of the Canadian Environmental Assessment Agency

The review indicated support for an enhanced role for the Agency to strengthen management of the federal environmental assessment process. For example, there were recommendations for an enhanced Agency mandate to promote quality assessments, improve co-ordination when several departments or governments are involved in an assessment and ensure that the public has adequate opportunities to participate in assessments.

The establishment of regional offices by the Agency has been seen as a positive step as well, allowing for much better informal "on the ground" co-operation and co-ordination among federal departments and between federal and provincial departments.

The public discussion paper outlined three areas of concern about the Act and the federal environmental assessment process:

- inconsistency and uncertainty;
- quality of assessments; and
- public participation.

The review consultations confirmed that, in looking at the last five years, Canadians share these concerns.

1. Inconsistency and Uncertainty

Many Canadians participating in the consultations expressed concern about inconsistency and uncertainty in the manner of applying the current federal environmental assessment process. They believe the process is complex, and carries a high potential for overlap and duplication when several departments or governments are involved. There was general agreement that clearer lines of accountability for co-ordination were needed.

It was also noted during consultations that, as in other areas of public policy, the courts have played a role in shaping the federal environmental assessment process. Use of the courts may be inevitable in an area of law where a delicate balance between different interests is made.

Despite good progress on federal-provincial harmonization of assessments, problems remain in co-ordinating timing, information requirements and public participation in joint assessments. Industry representatives, for example, noted that project proponents cannot always be certain of the information requirements they would need to meet in assessments or even when a final decision would be made. The result can be delays in project planning and increases in costs, affecting competitiveness and leading to an uncertain climate for investors.

Another concern was the obligation of federal authorities to conduct assessments for many smaller-scale, routine projects which are known to have insignificant environmental effects. Some participants in the review consultations noted that such assessments could divert scarce resources and time away from the assessments of other projects that have greater potential for serious environmental effects.

In addition, some Aboriginal and environmental groups expressed serious concerns about gaps in the application of the current process to certain types of projects, including those projects undertaken by Crown corporations and projects funded by the federal government on Indian reserve lands.

2. Inconsistent Quality of Assessments

The review identified concerns about the inconsistent quality of environmental assessments conducted under the Act arising, for example, from methodological difficulties such as the consideration of cumulative environmental effects.

A number of groups called for greater efforts by the Agency and responsible authorities to monitor compliance with the provisions of the Act and to strengthen the role of follow-up to improve the quality of assessments.

3. Limitations to Public Participation

The Act has helped individuals and organizations participate in assessments of projects that could affect their communities and interests. There are numerous examples in which public participation has led to improvements in projects and reductions in adverse effects, particularly in the area of mitigation measures.

During the review, however, many individuals and groups expressed concern about public participation in environmental assessments. In particular, they cited limited opportunities for meaningful public involvement in screenings and comprehensive studies. Public participation in screenings is at the discretion of the responsible authority, while in a comprehensive study the report must be made available for public review and comment.

Another concern expressed in this area was the difficulty faced by the public in accessing information on federal environmental assessments through departmental public registries and the Agency's Federal Environmental Assessment Index.

In addition, there was the broader concern that the Act has not involved Aboriginal peoples in the environmental assessment process in a way they deem meaningful. Important issues here include the role of traditional knowledge in environmental assessments, and the need for special consultative and advisory approaches to incorporate Aboriginal perspectives.

Part 2:
Opportunities to Strengthen the Federal Environmental Assessment Process

> *The Minister shall ... submit a report on the review to Parliament including a statement of any changes the Minister recommends.*
>
> s.72 (2), *Canadian Environmental Assessment Act*

Part 2 of this report sets out three goals for strengthening the federal environmental assessment process by building on the core strengths and values of the current Act, and responding to the concerns identified through the review. It also summarizes proposed initiatives in nine key areas to meet these goals.

An Overview

The review confirmed that there is support for an effective and efficient environmental assessment process at the federal level. Canadians look to the federal government for leadership and action in ensuring that environmental assessment remains an important tool for making decisions in support of sustainable development.

The review found many strengths in the current process: the fundamental purposes and principles of the Act, the basic structure of the process and the types of environmental assessments that can be undertaken, the general factors that must be addressed, and the role of the Agency. All these are sound. As a result, the Minister proposes to retain these features of the Act as the foundation of a revitalized federal environmental assessment process.

There also was general agreement among Canadians who participated in the review about how the process could be strengthened. The Minister proposes three goals for a renewed process:

1. a certain, predictable and timely process;
2. high-quality environmental assessments; and
3. more meaningful public participation.

To realize these goals, the Minister proposes a number of specific amendments to the Act—detailed in the accompanying bill—as well as associated policy and regulatory initiatives, in nine key action areas:

- focussing the Act on appropriate projects;
- improving coordination among participants;
- increasing certainty in the process;
- improving compliance with the Act;
- strengthening the role of follow-up;
- improving the consideration of cumulative effects;
- providing more timely access to information;
- better incorporating Aboriginal perspectives; and
- expanding opportunities for public participation.

The remainder of this report provides details on these proposed initiatives.

Taken together, the proposals reflect the need to address the concerns of all participants in the federal environmental assessment process: to build greater flexibility and accountability into the process; to bring greater certainty and timeliness to project proponents; to ensure opportunities for meaningful public participation; to simplify and clarify the obligations of responsible authorities; and to ensure that Canadians can count on the process to lead consistently to environmental assessments of the highest quality.

Goal 1:
A Certain, Predictable and Timely Process

A more efficient and effective federal process can save time, money and effort for industry, government authorities and the public. Clarity and predictability of the process also would help build greater confidence in the decisions of federal authorities, improving the overall climate for private sector investment in Canada.

A renewed federal environmental assessment process must bring a greater measure of certainty, predictability and timeliness to all participants. A more efficient and effective process can save time, money and effort for industry, government authorities and the public. Clarity and predictability of the process would also help build greater confidence in the decisions of federal authorities, improving the overall climate for private sector investment in Canada.

The review identified a range of opportunities to improve certainty, predictability and timeliness through amendments to the Act and supporting policy and regulatory changes in three key areas:

- focussing the federal process on those projects likely to result in environmental effects;
- establishing clear lines of accountability for the co-ordination of assessments involving more than one federal department or agency; and
- simplifying several steps in the process to reduce much of the current uncertainty.

Proposed Initiative 1:
Focus on Appropriate Projects

The review found a general concern that the Act, as it currently stands, requires assessments of many projects known to have inconsequential environmental effects with the application of proven mitigation measures. There is the additional challenge of ensuring that the Act's coverage is fair and consistent.

Reducing the need to assess many smaller, routine projects can free up time and scarce public resources that can then be applied to the assessment of projects with a greater likelihood of adverse environmental effects. The Minister believes that smaller, routine projects represent at least one third of all project-specific assessments under the Act, and that these assessments can be reduced through a combination of initiatives.

1. Encourage Greater Use of Class Screenings

The class screening type of assessment under the Act has the potential to reduce the time and resources needed to conduct screenings on many routine projects with known effects. In the first few years after the Act came into force, use of the class screening tool at the federal level was slow to develop. More recently, however, interest in class screenings has increased.

As detailed in the bill, the Minister wants to encourage much greater application of the class screening tool by amending the Act to add a new use for a class screening report. Under this new use, the Agency would have the power to declare, based on a class screening report, that some classes of projects do not warrant project-specific assessment. The class screening report would need to demonstrate that, when a project in the class is carried out within accepted design standards and using standard mitigation measures, it is not likely to cause significant adverse environmental effects. Responsible authorities would be able to determine which projects fall within the class screening report, and would be required to ensure that the conditions set out in the declared class screening report are applied to the project.

To streamline the declaration of class screenings, the bill would remove the requirement for the Agency to publish a notice regarding a draft class screening report in the *Canada Gazette*. Instead, the Agency would be given the authority to determine the most appropriate means of public notice for draft class screening reports. The final class screening report would, however, be published in the *Canada Gazette*. In addition, the proposed bill would require responsible authorities to post, on the new Canadian Environmental Assessment Registry, a statement, every three months, of the projects for which a class screening report was used.

To support these amendments, the Agency, in co-operation with responsible authorities, would periodically review a class screening report after it has been in use to ensure that the impact predictions were accurate and any mitigation measures effective.

2. Expand the *Exclusion List Regulations*

To focus resources further on those projects that may have adverse environmental effects, the Minister would invite federal authorities and Canada Port Authorities to recommend revisions to the existing project types listed on the *Exclusion List Regulations*, and to propose new candidate project types. The *Exclusion List Regulations* would be reviewed regularly to ensure that they remain relevant with respect to changes in government programs and priorities.

The Agency also would provide guidance to help responsible authorities effectively apply the *Exclusion List Regulations*.

3. Provide for Minor Projects Regulations

The bill would establish a clear, practical authority for the development of a regulation to exclude minor projects from an environmental assessment, based on the total cost of the project. Projects below a certain cost threshold would not require an assessment, as long as certain environmental conditions were met. These conditions may relate to such factors as the absence of critical habitat or species at risk.

4. Expand Coverage of the Act

Throughout the review, there were suggestions to bring greater certainty and consistency to the identification of projects covered by the Act. In response to these concerns, the bill seeks to expand the coverage of the Act to address several current gaps.

Reserve Lands

Under the proposed amendments, environmental assessments of all federally funded projects on reserve lands would be carried out when the essential details of the projects are known at the time of funding. As well, the bill would provide additional scope and flexibility in the development of regulations for the assessment of projects on reserve lands by band councils.

Federal Lands

The bill would provide for the development of regulations requiring the assessment of projects carried out on federal lands leased or managed by a third party. In support of this change, the Agency would identify, in consultation with federal departments, those non-federal entities, such as National Airports System Airport Authorities, that should be considered for possible regulations that would require assessments of environmental effects of projects undertaken on federal lands held under lease or other arrangements.

Crown Corporations

Currently, Crown corporations are covered under the Act in the same manner as their private sector counterparts, that is, an assessment is required only when a federal department or agency has a decision to make about a specific project involving the corporation. The Act currently provides the ability to develop regulations for Crown corporations that would set out their environmental assessment requirements. The bill proposes to clarify these provisions to close potential gaps in their application. First, the bill clarifies what would trigger an assessment to better address the unique circumstances of Crowns and to ensure that appropriate projects are captured. Second, the bill clarifies that a regulation could be developed for an individual Crown corporation or for a group of Crown corporations to recognize the important differences that exist among them. The Minister proposes to develop regulations for selected Crown corporations, recognizing their unique and diverse circumstances, so that the projects they undertake have the benefit of an environmental assessment.

Projects with Transboundary Effects

The current Act allows the Minister of the Environment to refer a project to a mediator or review panel, even in the absence of a formal requirement for an assessment, if the project has the potential to cause significant adverse environmental effects in another province, country or on federal lands such as a national park. However, technical problems with the wording of these transboundary provisions have inhibited their application. The bill proposes amendments that would make these sections more operable and consistent with the original intent of the Act. These changes support recommendations in the March 2000 *Report of the Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks*. In particular, these amendments would help ensure that decisions about projects close to the boundaries of national parks include consideration of impacts on the ecological integrity of the park.

5. Provide Greater Flexibility to the Assessment of Projects Outside Canada

The *Projects Outside Canada Environmental Assessment Regulations* were introduced to ensure that environmental assessments of projects outside Canada involving the federal government comply with the spirit and principles of the Act. However, such assessments are confronted by special constraints and challenges, such as the need to respect the sovereignty and cultural setting of foreign states, the availability of information and the nature of development assistance programs.

In response to these concerns, the bill proposes changes that would provide for new regulations for the application of the Act to projects and activities funded by the Canadian International Development Agency (CIDA). The new regulations would provide CIDA with greater flexibility in assessing its projects and activities. For example, the proposed changes would recognize that Canada often provides development assistance in partnership with other countries and international agencies. The requirement for CIDA to provide information for the new environmental assessment registry in electronic format also may be modified in light of the lack of reliable internet access in some developing countries.

The *Projects Outside Canada Environmental Assessment Regulations* would remain in force for other federal authorities involved in projects outside Canada. In addition, the Minister proposes to amend the Act's current regulation-making authority to allow more flexibility in conducting assessments, reflecting the constraints of operating outside Canada.

One clear message of the review was the need to improve co-ordination among federal authorities, particularly when several are involved in the same environmental assessment. Improved co-ordination can reduce the potential for costly delays in project planning and increase the confidence of proponents.

Proposed Initiative 2: Improve Co-ordination Among Participants

One clear message of the review was the need to improve co-ordination among federal authorities, particularly when several are involved in the same environmental assessment. A related message was to ensure a "single window" co-ordinating role for the federal government in assessments involving more than one jurisdiction.

Improved co-ordination can reduce the potential for costly delays in project planning and increase the confidence of proponents in terms of consistency of information requirements and timing of decisions on their projects.

The Minister proposes to achieve these objectives by strengthening co-ordination on several key fronts.

1. Establish a Federal Environmental Assessment Co-ordinator

The bill would establish the role of a federal environmental assessment co-ordinator for every environmental assessment conducted under the Act. Under the amendment, the co-ordinator would serve as the principal point of contact for federal authorities during the environmental assessment. The co-ordinator would bring together all the federal authorities that may need to be involved and consolidate information requirements for the assessment. It would coordinate the actions of these federal authorities with provincial governments in joint assessments, and with other bodies, such as port authorities and band councils, that may be conducting assessments under the Act's regulations. The co-ordinator also would be responsible for coordinating the Canadian Environmental Assessment Registry obligations of federal departments.

In carrying out these duties, the federal environmental assessment co-ordinator would be able to:

- establish and chair federal project committees made up of all potential responsible authorities and all interested federal authorities;
- establish timelines for the environmental assessment, after consulting with potential responsible authorities and federal authorities; and
- determine, in consultation with responsible authorities, the timing of any public participation required by the Act or proposed by a responsible authority.

The bill would designate the Agency as federal environmental assessment co-ordinator for multi-jurisdictional screenings and all comprehensive study assessments, unless the Agency and responsible authorities agree that one of the responsible authorities should be the co-ordinator. This designation would respond directly to the need to provide a "single federal window" to avoid overlap and duplication with reviews conducted by provincial governments.

A responsible authority, typically, would act as co-ordinator for federal-only screenings. When two or more responsible authorities are involved, they would collectively decide which would assume the co-ordinator's role. Alternatively, they would be able to request the Agency to assume the role. In addition, the Agency would be given the authority to designate the co-ordinator, if the responsible authorities have not made the determination in a timely fashion.

The co-ordinator's functions would not replace the decision-making responsibilities of the responsible authority. The latter would remain responsible for determining the scope of the project and scope of assessment, determining the need for public involvement, making a decision on the project and determining the need for follow-up.

In support of these proposed amendments to the Act, changes in the *Federal Coordination Regulations* would be made to provide criteria to guide responsible authorities in determining which would assume the role of co-ordinator.

These changes would ensure that all federal interests are identified at the earliest possible stage of project planning, greatly improving the certainty and timeliness of the process for the proponent.

2. Affirm Role of Co-operative Federal-Provincial Reviews

The federal and provincial governments have made good progress on harmonizing their environmental assessment processes in recent years. Yet, as noted previously, problems remain in several areas.

The bill would affirm the importance of co-operative reviews between the federal and provincial governments. The amendment would recognize, through an addition to the purposes of the Act, the importance of promoting co-operation and co-ordination between federal and provincial governments in conducting environmental assessments.

Co-operative reviews can bring greater certainty to the environmental assessment by, for example:

- clarifying federal and provincial involvement in multi-jurisdictional reviews;
- developing co-operative approaches to scoping the project;
- establishing project-specific work plans; and
- establishing options for resolving disputes.

The review identified a number of important opportunities to bring greater certainty to the federal environmental assessment process. While the process must remain open and flexible, greater certainty can promote more effective project planning, while helping the competitive position of Canadian companies by reducing the potential for project delays and cost increases.

The Minister proposes several important changes to bring a greater measure of certainty to the process.

1. Improve the Predictability of the Comprehensive Study Process

Under the current comprehensive study process, there is a chance that a project could be referred to a panel review even after having undergone a comprehensive study. The bill would eliminate this possibility and bring greater certainty to the process for all participants.

The proposed amendment would introduce a new decision-making point early in the comprehensive study process. When the responsible authority, following public consultation, believed it had gathered sufficient information, it would report to the Minister of the Environment on:

- the scope of the project, and the factors to be considered in the assessment;
- public concerns in relation to the project;
- the potential of the project to cause adverse environmental effects; and
- the ability of the comprehensive study process to address issues related to the project.

The responsible authority would recommend to the Minister whether to continue the assessment by means of a comprehensive study or refer the project to a review panel or mediator. The Minister would make the final decision on how to proceed. No subsequent referral to a panel review would be possible once the decision was made to proceed with a comprehensive study.

As a quality assurance step, the bill also proposes to provide the Minister with several options at the end of the comprehensive study. The Minister would set out any mitigation measures or follow-up program that the Minister considers appropriate, after having taken into account the views of the responsible authorities and other federal authorities concerning the measures and the program. The Minister could also request that the federal authority or the proponent provide additional information or take action to address outstanding public concerns before referring the project back to the responsible authority for action. These decisions made by the Minister would be posted on the Canadian Environmental Assessment Registry in his environmental assessment decision statement.

In support of these changes, the Agency would work with responsible authorities to develop guidance material on the new comprehensive study process. This would include an outline of roles and responsibilities for federal authorities and responsible authorities, and recommended procedures for the revised process including determining the scope of the project and the assessment.

2. Promote the Early Involvement of Federal Authorities

In the past, the involvement of some federal departments in environmental assessments has been delayed because the regulatory decision they must make about the project arises relatively late in the process.

The Minister proposes to reduce this uncertainty through procedural changes that would involve all appropriate federal authorities early in the assessment for projects that may require an assessment as a result of a *Law List Regulations* permit or licence decision. This early involvement would ensure that all the federal government's information needs are conveyed to project proponents as soon as possible.

Under the proposal, federal authorities would adopt an "automatically in" approach with respect to their environmental assessment requirements. This might be accomplished through departmental policy based on an agreement among the affected federal authorities and the Agency. Implementation of the policy could be facilitated by the Federal Environmental Assessment Co-ordinator. A federal authority responsible for issuing a particular permit listed on the *Law List Regulations* would act as if an environmental assessment were required for any project proposal that could be subject to that trigger. The authority's involvement would continue unless it determines that the project would not be subject to that specific *Law List Regulations* entry.

3. Promote Greater Use of Mediation and Dispute Resolution

Mediation and other forms of dispute resolution hold promise for reducing the costs and time demands of environmental assessments. The bill proposes two changes to promote greater use of these approaches to resolving disputes while improving the efficiency of the federal environmental assessment process.

First, a proposed amendment to the Act would remove the current requirement to refer a project to a panel review if the mediation is not likely to produce a result that is satisfactory to all participants. This automatic referral to a panel had been seen as one of the barriers to the use of mediation.

A second amendment in the bill would clarify that the Agency may play a role in building consensus and resolving disputes in the application of the Act, outside the formal mediation track. For example, the Agency could co-ordinate the use of mediation in more informal circumstances during screenings and comprehensive studies, if the parties agreed.

4. Clarify Key Terms and Procedures

The review identified opportunities to bring greater clarity and certainty to the federal process through clarification of key terms and procedures in the Act.

Through the bill, the Act would be amended to clarify that responsible authorities have the authority to ensure the implementation of any mitigation measure as long as, in so doing, they are acting within areas of federal jurisdiction. In addition, the bill would clarify that all federal authorities have a role in implementing mitigation measures that have been agreed upon by the responsible authority and federal authorities, even if those measures are brought into force though an act administered by another federal authority.

Also under the bill, a responsible authority Minister would be able to prohibit a proponent from undertaking activities within the scope of the project being assessed that alter the environment, until the assessment is completed and a decision has been made. This would be used for activities and projects that are subject to federal jurisdiction, including where the responsible authority Minister believes that the activity may cause significant adverse environmental effects on a matter within federal jurisdiction. The decision of the responsible authority Minister would be enforceable through a court order.

Finally, all the Act's regulations would be reviewed regularly and revised when necessary to ensure that they remain relevant with respect to the purposes of the Act, and to broader changes in government programs and priorities.

High-quality assessments can contribute to better decisions in support of sustainable development, and can help build a more accountable planning process. Quality assurance has many facets—compliance, follow-up, methodological advances.

Goal 2: High-quality Environmental Assessments

Beyond bringing greater certainty, predictability and timeliness to federal environmental assessments, a renewed process must enhance the quality of the assessments. High-quality assessments can contribute to better decisions in support of sustainable development, and can help build a more accountable planning process.

Quality assurance has many facets—compliance, follow-up, methodological advances. The Minister proposes to promote quality environmental assessments through initiatives in all three of these areas.

Proposed Initiative 4: Improve Compliance with the Act

Efforts to ensure high-quality environmental assessments must be founded on measures to promote compliance with the Act. The responsibility for compliance is shared by several participants in the process—responsible authorities assess the environmental consequences of their actions and take these consequences into account in their decisions, while the Agency works to ensure the consistency and quality of all environmental assessments involving the federal government.

The review identified strong support among Canadians to promote greater compliance with the Act. In support of this objective, the Minister proposes to amend the Act to establish a clear role for the Agency in promoting and monitoring compliance with the Act. Under the proposed change, the Agency would have the power to request information from responsible authorities in support of a quality assurance program.

Using this authority, the Agency would lead a quality assurance program for assessments done by federal departments and other entities subject to regulations. The program would include an on-going mechanism to monitor compliance with the Act and the overall quality of assessments, and will influence the development of guidance to promote consistency in the application of the Act.

Proposed Initiative 5: Strengthen the Role of Follow-up

Follow-up is an essential component of an effective environmental assessment process. It can help build in accountability and ensure that sound environmental protection measures are in place during construction, operation and decommissioning of a project. Above all, follow-up is a tool for encouraging continuous learning and improvement over the long run—using past experience to improve the quality of future assessments. There is an opportunity to strengthen the application of follow-up in environmental assessments by addressing a number of concerns raised in the review.

The Minister proposes to amend the Act to require responsible authorities to ensure that a follow-up program, consistent with the current definition in the Act, is conducted for projects that have undergone a comprehensive study or panel review. The bill would clarify that responsible authorities could request assistance from federal authorities to ensure the implementation of a follow-up program on which the responsible authority and federal authority have agreed. Responsible

authorities also would be required to consider whether follow-up programs are appropriate for screenings they are conducting.

As well, the bill would clarify that the results of a follow-up program can contribute to the design and implementation of adaptive management measures applicable during the life of the project.

In support of these proposed changes to the Act, the Agency would develop guidelines to advise responsible authorities, federal authorities and others on how to conduct follow-up, how to report results and on how to determine who would be responsible for the various components of the follow-up program. The Agency also would act as a central electronic repository of information gathered during follow-up, allowing others to use the results of follow-up programs to improve their ability to predict effects and design mitigation measures.

The analysis and consultations of the review identified the consideration of cumulative effects—the combined effects of many projects in a region over a long period of time—as one of the most important methodological challenges facing environmental assessment in Canada.

Under the current Act, the consideration of cumulative effects is limited to the environmental assessment of individual project proposals. During the review, a number of organizations suggested that regional or area-wide reviews of development activity and proposals within an ecosystem or geographic region may be better able to address cumulative effects, make more efficient use of scientific expertise and local knowledge, and provide more consistent requirements for industry.

There also is the important question of jurisdictional issues in addressing cumulative effects. In attempting to conduct area-wide assessments, the federal government must be aware of the potential for infringing on provincial jurisdiction.

In an effort to improve the systematic consideration of cumulative effects, the bill would recognize the value of regional studies in assessing cumulative environmental effects, and in streamlining project assessments where provinces and territories are in agreement with such an approach. The proposed amendment would recognize that federal authorities could participate in such regional approaches and that the results of these studies could be used in conducting environmental assessments under the Act, including the consideration of any cumulative environmental effects.

In support of these proposed changes, the Agency proposes to work with federal departments to refine cumulative effects guidance material further, and to serve as a clearinghouse for sharing ideas and experiences on best practices and case studies.

Meaningful public participation in the environmental assessment process was one of the strongest messages emerging from the review. The Minister is committed to ensuring that the federal process remains one worthy of the trust and of the involvement of all Canadians.

Goal 3: More Meaningful Public Participation

The fundamental value of meaningful public participation in the environmental assessment process was one of the strongest messages emerging from the review.

Through meaningful public participation, all interested persons and organizations have a fair opportunity to contribute and to see how their contributions have been used. Proponents and government decision makers are provided with better information about possible environmental effects, and can better address public concerns and priorities. Final decisions can better reflect community values. Effective public participation also can build greater public trust, confidence and acceptability in the environmental assessment process and in the decisions that come out of that process.

The Minister is committed to ensuring that the federal environmental assessment process remains one worthy of the trust and of the involvement of all Canadians. The Minister proposes to work toward this goal through actions in the three priority areas identified in the review:

- make sure Canadians have the information they need to participate in assessments involving the federal government;
- better incorporate Aboriginal perspectives in environmental assessments; and
- provide expanded opportunities for Canadians to participate in assessments under the Act.

Proposed Initiative 7: Provide More Timely Access to Information

The current Act requires a responsible authority to establish a public registry for each environmental assessment. The registry is intended to provide convenient public access to the reports and other information about the assessment.

The review found general support for revamping this current approach. There is a need to develop a more user-friendly system, promote greater public use of the public registry, encourage more consistent provision of information across the federal government and ensure the ready availability of important documents in electronic format.

In pursuit of these objectives, the bill would establish a new Canadian Environmental Assessment Registry in place of the current public registry provisions. This would be a single, government-wide electronic registry to be administered by the Agency. The electronic format would be consistent with, and supportive of, the Government of Canada's commitment to provide its information and services on-line.

Under the proposed amendment, responsible authorities would be required to post on the new registry a notification of the commencement of an environmental assessment. This requirement would help ensure that all interested individuals and organizations are aware of an assessment from the outset. The notification will present essential information on the assessment, such as the name, location and summary description of the project, including the identities of the proponents and federal departments directly involved in the assessment.

Responsible authorities would be responsible for placing information on the registry for screenings and comprehensive studies. The Agency would be responsible for posting information for mediations and panel reviews, and for posting the Minister's environmental assessment decision statements for comprehensive studies.

In addition to the notification of the commencement of an environmental assessment, the following information would have to be placed on the registry:

- declarations related to a class screening report along with a copy of the class screening report or information on how to obtain a copy of it;
- a statement of the projects for which a class screening report has been used, every three months;
- a copy of any agreement between the Agency and a responsible authority concerning the designation of the federal environmental assessment co-ordinator;
- notices of any termination of an assessment prior to its completion;
- public notices that are issued by the responsible authority or the Agency to request public input into an environmental assessment;
- notice of a decision of the Minister to refer a project to a comprehensive study or to a review panel or mediator;
- the screening or comprehensive study report upon which the responsible authority's decision is based, or information on how to obtain a copy;
- the Minister's environmental assessment decision statement, following review of a comprehensive study report;
- notice of the termination of mediation;
- a report of a mediator or review panel, or a summary of the report;
- the government's response to a report of a mediator or review panel, prepared by a responsible authority or federal authority;
- the responsible authority's environmental assessment decision, except where a class screening report has been used;
- a summary of the design of any follow-up program and its results; and
- any other information, such as a list of relevant documents and information on how to obtain them, that the responsible authority or the Agency, as the case may be, considers appropriate.

The Agency would work with responsible authorities to develop guidance on fulfilling their obligations under the new registry.

Proposed Initiative 8: Strengthen the Incorporation of Aboriginal Perspectives

Aboriginal peoples in Canada have a unique role to play in many environmental assessments, particularly those involving reserve lands, and treaty and settled land claim areas. However, the current Act contains no special provisions for incorporating the unique perspective of Aboriginal people in environmental assessments.

The discussions conducted with Aboriginal groups identified important concerns such as current gaps in the Act's coverage, the role of traditional knowledge in the federal environmental assessment process and the need for special approaches to consultation to involve Aboriginal people where their communities and traditional lands may be affected.

The proposed amendments to address the assessment of all federally funded projects on reserve lands have been noted previously. The Minister proposes to strengthen the incorporation of Aboriginal perspectives in the federal environmental assessment process, through several additional initiatives.

The Minister proposes to amend the Act to recognize formally the value and use of traditional knowledge in conducting environmental assessments. Responsible authorities and review panels would be encouraged to consider traditional knowledge in their assessments.

To support and complement the effort to better incorporate Aboriginal issues, an Aboriginal advisory committee would be established. The committee would provide advice from Aboriginal groups on environmental assessment issues such as consultation and traditional knowledge, and consider broader issues beyond the scope of the review.

With the advice of an Aboriginal advisory committee, the Agency would continue to develop guidelines to address how traditional knowledge can be accessed and incorporated into an environmental assessment.

Proposed Initiative 9: Expand Opportunities for Public Participation

The current Act established clear opportunities for public participation in federal environmental assessments. Over the last five years, public involvement has contributed to better assessments, better decisions and a greater sense of openness and accountability in the federal government.

In seeking to expand the opportunities for public participation in the federal assessment process, the bill would build on this core value of the Act in screenings, comprehensive studies and panel reviews.

1. Clarify Opportunities for Public Participation in Screenings

Under the Act, public participation in screenings, which account for more than 99 per cent of all environmental assessments conducted under the Act, is at the discretion of the responsible authorities.

The review identified the need to promote greater consistency of public participation opportunities in screenings. For example, there have been questions as to whether public participation in a screening is restricted to the review of, and comment on, a draft screening report, or whether the responsible authority can provide additional opportunities for participation.

The Minister proposes to amend the Act to clarify that a responsible authority may establish opportunities for public participation at any stage in the screening of a project, in addition to consultation on the draft report. As well, under the provisions of the proposed Canadian Environmental Assessment Registry, the responsible authority would have to post a public notification of the commencement of a screening.

In addition, ministerial guidelines would be developed to establish criteria to be considered by responsible authorities in making a determination as to whether public participation in a screening is warranted. Under the guidelines, a responsible authority also would indicate, in its screening report, the basis on which it made the determination on whether to consult the public.

2. Expand the Role of Public Participation in Comprehensive Studies

The review identified strong support for earlier, more substantive public participation in comprehensive studies, given the scale and complexity of the projects undergoing this level of assessment. Under the current process, public involvement in comprehensive studies is required only in the form of public review of, and comment on, the comprehensive study report.

The bill would add two additional opportunities for public participation in a comprehensive study:

- early on in the assessment, when the responsible authority is seeking the information it needs before recommending to the Minister whether the project should continue in a comprehensive study or be referred to mediation or a panel review; and
- during conduct of the comprehensive study.

The existing opportunity for the public to review and comment on the comprehensive study report would remain unchanged.

In addition, the Minister proposes to establish a funding program to facilitate the participation of the public in comprehensive study assessments, similar to the program now in place for panel reviews.

In support of these legislative changes, the Agency would develop guidance material to help responsible authorities develop effective public participation approaches in comprehensive studies.

3. Reaffirm the Co-operative Nature of Panel Reviews

One of the most important trends in environmental assessment in Canada over the last five years has been the establishment of joint panel reviews—harmonized initiatives in which the federal and provincial governments assess a project through a single review. This co-operation has helped avoid duplication of effort in analysis and reporting, and has brought greater certainty to the decision-making process for project proponents. Some questions were raised in the review consultations, however, about opportunities for public participation in such processes.

The Minister believes that the application of joint review panels would increase in the years ahead, and that there would be a need to maintain flexibility and co-operation on all sides. As noted previously, the Minister proposes to reaffirm the government's commitment to working co-operatively on reviews conducted jointly with provincial governments. At the same time, the Minister wants to clarify that many of the characteristics of the panel review process currently outlined in the Act, such as the provision of funding to enable the public to participate, would continue to apply to joint panels.

The Next Five Years: What the Changes Will Mean for Canadians

The review of the Act has been a challenging, thought-provoking and highly rewarding exercise.

Through the review's analysis and consultations, Canadians now have a better understanding of how the Act has worked in its first five years. Much of that experience has been positive, and there are many features of the process established by the Act that are working well, and that should be retained and reinforced.

The review also has identified ways to strengthen the current process, so it can continue as a dynamic, effective decision-making tool in support of sustainable development.

The proposals for Parliament's consideration, outlined here and in the accompanying bill, respond to the range of ideas and concerns expressed by Canadians in the national consultations. Taken as a whole, the proposals are practical, fair, balanced and realistic. Implementing many of the changes would require some additional resources for federal departments and agencies. The costs of implementation, however, should be seen as a longer-term investment that would pay off in terms of a stronger, more efficient process and better environmental assessments.

In looking ahead, it is fair to ask, What kind of environmental assessment process are the proposals likely to create in the coming years?

There is no single answer ...

... A federal environmental assessment process that would work well on behalf of all Canadians, that would represent a prudent and effective use of taxpayers' money, that would ensure environmental concerns are brought to the heart of decisions involving the federal government.

... A process that would provide greater certainty, predictability and timeliness for all participants.

... A process that would promote the highest possible quality of assessments through a strong commitment to compliance and follow-up.

... A process that would provide clear opportunities for Canadians to have a meaningful say in projects that may affect their livelihoods and communities.

... A process that would respect the role of provincial governments in environmental assessment and that would encourage and support co-operation between the federal and provincial governments on behalf of all Canadians.

... A process that would incorporate the special role of Aboriginal traditional knowledge in environmental assessment.

The proposals outlined here are neither a beginning nor an ending. Rather, they represent a continuation of an important effort that dates back more than 25 years in Canada—bringing environmental factors to the table when governments make decisions.

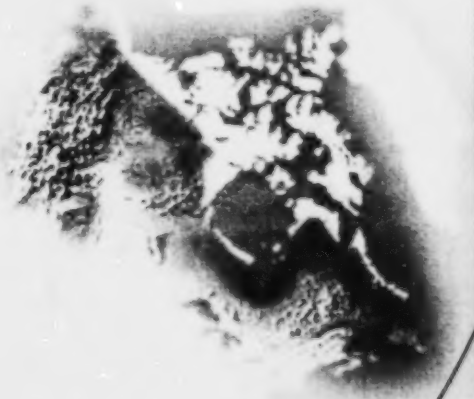
The first rule of planning is that the environment recognizes no boundaries. So too, a revitalized federal environmental assessment process cannot be realized by any one agency or government acting on its own. Efforts to strengthen environmental assessment in Canada must be built on common goals and co-operative actions.

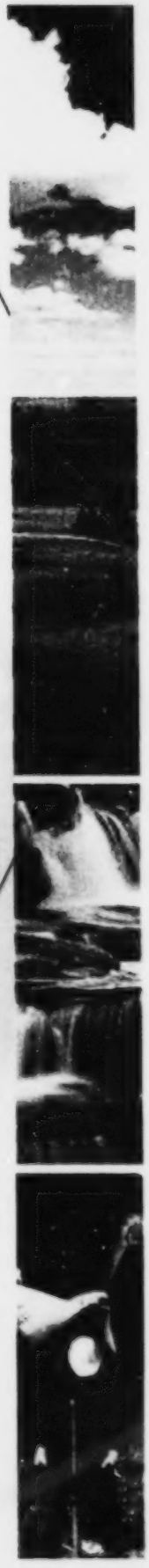
The federal government is committed to being a strong, dependable partner in this effort, working with provincial governments, Aboriginal groups and governments, proponents, environmental groups and concerned individuals. It is committed to keeping Canadians informed of progress, and continuing to seek their ideas for on-going improvement in the years ahead. And it is committed to leading this effort, so Canadians can count on having the best environmental assessment process in the world working for them and for their special environment.

Agence canadienne d'évaluation environnementale
Canadian Environmental Assessment Agency

Renforcer l'évaluation environnementale pour les Canadiens

Rapport du ministre de l'Environnement au Parlement canadien sur l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*





Canada

Renforcer l'évaluation environnementale pour les Canadiens

Rapport du ministre de l'Environnement au Parlement canadien sur l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

Mars 2001

On peut trouver ce rapport et les documents connexes sur
le site Internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale :
www.acee-ceaa.gc.ca

Publié avec l'autorisation du
ministre de l'Environnement
Ottawa, 2001

N°. de catalogue En104-3/2001
ISBN 0-662-65256-8

© Ministre des Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada

Table des matières

Message du ministre iii

Sommaire iv

Partie 1 : L'examen 1

Introduction 1
- L'évaluation environnementale au Canada 1
- La nécessité de l'examen 2
- Aperçu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* 3

L'examen 5
- Analyse de l'application de la Loi 5
- Les consultations 6

Rétrospective des cinq années d'expérience 8
- Principaux points forts 8
- Les préoccupations des Canadiens 9

Partie 2 : Occasions de renforcer le processus fédéral d'évaluation environnementale 11

Aperçu 11

Objectif 1 : Un processus certain, prévisible et opportun 13
- Cibler les projets appropriés 13
- Améliorer la coordination entre les participants 16
- Accroître la certitude du processus 18

Objectif 2 : Des évaluations environnementales de grande qualité 21
- Accroître la conformité à la Loi 21
- Renforcer le rôle de suivi 21
- Améliorer la prise en compte des effets cumulatifs 22

Objectif 3 : Une participation significative du public 23
- Fournir un meilleur accès à l'information 23
- Renforcer l'intégration des perspectives autochtones 25
- Élargir les occasions de participation du public 25

Les cinq prochaines années : Ce que signifieront les changements pour les Canadiens 27

Message du ministre

Le présent rapport sur l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* représente les opinions d'un éventail de plus de 1 200 Canadiennes et Canadiens qui ont participé à de vastes consultations nationales durant l'année écoulée. En outre, le site Web interactif, créé spécialement pour l'occasion, a reçu plus de 40 000 visites.

Les Canadiens ont reconnu clairement l'importance qu'ils accordent à la protection de l'environnement et confirmé leur appui à l'égard d'un processus fédéral d'évaluation environnementale solide et revitalisé. Il faut noter en particulier le consensus parmi les entreprises, les groupes environnementaux et locaux et les particuliers consultés sur la façon de renforcer la démarche fédérale. Dans la rédaction du présent rapport, j'ai pris soigneusement en compte toutes les opinions exprimées.

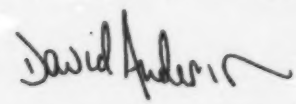
Mes recommandations visant l'amélioration du processus fédéral d'évaluation environnementale sont pratiques, équitables et réalistes. Ces propositions équilibrées ouvriront la voie à un processus qui fera appel à une participation du public plus significative et qui permettra d'effectuer des évaluations d'une manière plus certaine, plus prévisible et plus opportune.

L'évaluation environnementale est une pratique en constante évolution, non seulement ici, mais à travers le monde. Des améliorations ont été apportées sans cesse au processus fédéral depuis l'adoption de la Loi il y a cinq ans, et je suis convaincu qu'elles continueront de l'être.

L'activité humaine a un effet profond sur notre environnement planétaire. Tout en visant toujours une plus grande croissance économique, nous nous sommes rendu compte qu'une croissance débridée pourrait pousser la capacité de la Terre au-delà de ses limites. Une évaluation environnementale efficace peut nous aider à éviter d'endommager notre patrimoine naturel en nous donnant l'outil systématique nécessaire pour intégrer les facteurs environnementaux dans la planification de projets. Un processus revitalisé d'évaluation environnementale constitue un outil important d'une approche à la gestion de l'environnement au XXI[e] siècle.

Les améliorations que je propose d'apporter au processus fédéral d'évaluation environnementale dans le présent rapport aideront à assurer un avenir plus durable pour le Canada.

Le ministre de l'Environnement,



David Anderson, c.p., député.

Sommaire

Le présent rapport au Parlement transmet les constatations et recommandations découlant de l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi). Le rapport fournit le contexte du projet de loi du gouvernement fédéral, *Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.*

L'examen

À la fin de 1999, le ministre de l'Environnement, conformément à la Loi, a entrepris d'examiner les cinq premières années d'expérience de la Loi. Dès le début, le ministre a décidé que l'examen serait ouvert et transparent et qu'il fournirait une tribune pour permettre aux personnes et aux organismes concernés de faire connaître leur point de vue. Pour faciliter l'atteinte de ces objectifs, un site Web interactif a été établi dès les premiers stades de l'examen.

Dans le contexte de l'examen, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a tenu des consultations préliminaires avec les représentants des groupes intéressés et elle a commandé et publié des études de fond indépendantes portant sur plusieurs dispositions clés de la Loi. En décembre 1999, le ministre a diffusé un document de travail pour étayer les consultations nationales. Le document a fourni un nombre considérable de données sommaires sur l'application de la Loi, a passé en revue les principaux enjeux et préoccupations découlant de l'expérience des cinq premières années de la Loi et a offert des options à étudier.

Les consultations nationales tenues au début de 2000 ont fourni diverses occasions aux Canadiens intéressés de contribuer à l'examen de la Loi, notamment par des séances publiques générales, des ateliers spécialisés et un site Web interactif. Plus de 1 200 Canadiens ont participé à ces consultations nationales. Des discussions parallèles ont été menées avec les organisations autochtones.

Occasions de renforcer le processus fédéral d'évaluation environnementale

L'examen a confirmé qu'il existe un soutien pour un processus d'évaluation environnementale efficace et efficient au palier fédéral. Les Canadiens demandent au gouvernement fédéral de jouer un rôle de chef de file en veillant à ce que l'évaluation environnementale demeure un outil important de prise de décisions à l'appui du développement durable.

L'examen a permis de constater que le processus actuel d'évaluation environnementale renfermait plusieurs points forts, notamment l'objectif et les principes fondamentaux de la Loi, la structure de base du processus, les éléments qui doivent être abordés et le rôle de l'Agence. Par conséquent, le ministre propose de conserver ces caractéristiques de la Loi comme fondement d'un processus fédéral revitalisé d'évaluation environnementale.

De façon générale, les Canadiens qui ont participé à l'examen s'entendaient sur la façon dont le processus devrait être renforcé. Le ministre propose trois objectifs en vue du renouvellement du processus.

Objectif 1 : Un processus certain, prévisible et opportun

Un processus fédéral renouvelé d'évaluation environnementale doit apporter une plus grande mesure de certitude, de prévisibilité et d'opportunité à tous les participants. Un processus plus efficient et plus efficace peut permettre à l'industrie, aux autorités gouvernementales et au public de gagner du temps, d'économiser de l'argent et de ménager des efforts. La clarté et la prévisibilité du processus vont également aider à établir une plus grande confiance dans les décisions des autorités fédérales, améliorant ainsi le climat global pour les investissements du secteur privé au Canada. L'examen a dégagé des occasions d'améliorer la certitude, la prévisibilité et l'opportunité par des initiatives dans trois secteurs clés : articuler le processus fédéral autour des projets susceptibles d'entrainer des effets environnementaux; établirune hiérarchie claire des responsabilités pour la coordination des évaluations; simplifierplusieurs étapes du processus pour éliminer une grande part de l'incertitude actuelle.

Objectif 2 : Des évaluations environnementales de grande qualité

Un processus fédéral renouvelé d'évaluation environnementale doit rehausser la qualité des évaluations. Des évaluations de grande qualité peuvent contribuer à de meilleures décisions en matière de développement durable et aider à établir un processus de planification plus responsable. Le ministre propose de favoriser la qualité des évaluations environnementales par des interventions dans trois secteurs : accroître la conformité avec la Loi; renforcer le rôle du suivi; améliorer la prise en compte des effets cumulatifs.

Objectif 3 : Participation significative du public

La valeur fondamentale d'une participation significative du public dans le processus d'évaluation environnementale est l'un des messages prédominants qui a émergé de l'examen. Le ministre s'est engagé à faire en sorte que le processus fédéral d'évaluation environnementale demeure digne de la confiance et de la participation de tous les Canadiens. Le ministre propose de travailler à l'atteinte de cet objectif en intervenant dans trois secteurs prioritaires dégagés par l'examen : faire en sorte que les Canadiens obtiennent l'information dont ils ont besoin pour participer aux évaluations mettant en cause le gouvernement fédéral; mieux incorporer les perspectives autochtones dans les évaluations environnementales; fournir aux Canadiens des occasions élargies d'y participer.

Les propositions de l'examen répondent à la gamme d'idées et de préoccupations exprimées par les Canadiennes et les Canadiens au cours des consultations nationales. Dans l'ensemble, les propositions sont pratiques, équitables, équilibrées et réalistes. Elles ne constituent ni un début ni une fin. Elles représentent plutôt la continuation d'un effort important qui remonte à plus de 25 ans au Canada – mettre sur la table les facteurs environnementaux au moment de la prise de décisions des gouvernements.

Partie 1 : L'examen

Dans les cinq années qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, un examen complet des dispositions et de l'application de la présente loi doit être fait par le ministre.

art. 72, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

Introduction

Le présent rapport au Parlement transmet les constatations et recommandations découlant de l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi). Le rapport fournit le contexte et les motifs du projet de loi du gouvernement fédéral, Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Le rapport est structuré en deux parties :

La **partie1** décrit la façon dont l'examen a été effectué et présente les résultats de l'examen – les principales leçons tirées de l'application de la Loi au cours des cinq dernières années, y compris les principales forces de la Loi qui doivent être conservées et les défis à relever.

La **partie2** examine l'avenir – les objectifs que propose le ministre pour renforcer le processus fédéral actuel d'évaluation environnementale ainsi que les mesures législatives, politiques et réglementaires nécessaires pour réaliser ces objectifs.

L'évaluation environnementale au Canada

Au cours des 30 dernières années, l'évaluation environnementale a évolué à titre d'outil important de planification et de prise de décisions utilisé dans plus de 100 pays et organismes internationaux. Grâce à l'évaluation environnementale, les effets environnementaux d'un projet proposé peuvent être cernés, évalués et atténués tôt à l'étape de planification du projet. L'évaluation environnementale peut aider les promoteurs à réduire les risques et les passifs par la détermination précoce de problèmes environnementaux possibles. Elle peut fournir aux personnes et aux organismes intéressés une occasion de faire connaître leurs préoccupations et d'offrir des suggestions. Elle peut aider les décideurs à mieux intégrer les considérations environnementales, sociales et économiques d'un projet.

Au Canada, la responsabilité constitutionnelle de l'environnement et de l'évaluation environnementale est partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Toutes les provinces ont établi leurs propres procédures et normes environnementales. De nouveaux processus d'évaluation voient le jour à la suite des initiatives d'autonomie gouvernementale, des revendications territoriales et des ententes de gestion des terres conclues avec les peuples autochtones.

Le processus environnemental fédéral a été adopté en 1974 en vertu d'une directive du Cabinet et rendu officiel plus tard, en 1984, au moyen d'un Décret sur les lignes directrices, Au fil du temps, il est devenu manifeste que le processus devait être renforcé et sanctionné par une loi. À la suite de consultations nationales et d'un examen global par le Parlement, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a obtenu la Sanction royale en 1992. Au début de 1995, après une deuxième ronde de consultations, la Loi et ses règlements habilitants sont entrés en vigueur.

La Loi a apporté d'importants changements au processus de prise de décisions du gouvernement fédéral. Pour la première fois, l'obligation des ministères et des organismes fédéraux d'effectuer des évaluations environnementales a été inscrite dans la législation. La Loi détermine les facteurs qui doivent être examinés dans de telles évaluations. Elle établit le développement durable à titre d'objectif fondamental du processus d'évaluation. Elle met en place des occasions formelles qui permettent aux membres du public de participer aux évaluations environnementales fédérales de projets qui touchent leur gagne-pain et leur collectivité.

La Loi donne également au ministre de l'Environnement des occasions de conclure des ententes avec d'autres instances afin de mieux harmoniser les méthodes d'évaluation environnementale et de réduire les possibilités de chevauchement improductif, de double emploi et de conflits. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont fait d'importants progrès vers l'atteinte de cet objectif au cours des dernières années. En 1998, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (à l'exception du Québec) a signé l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale et l'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale. L'accord constitue une entente cadre qui établit la vision commune, les objectifs et principes qui régiront le partenariat entre les diverses instances.

L'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale favorise l'application efficace de l'évaluation environnementale lorsque deux gouvernements ou plus sont tenus par leur loi d'évaluer la même proposition de projet. Elle comprend des dispositions relatives à des principes communs, des éléments communs d'information, une série déterminée d'étapes d'évaluation et l'établissement d'une évaluation et d'un processus d'audiences publiques uniques. L'Entente auxiliaire est mise en œuvre par des ententes bilatérales conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces à titre individuel. À ce jour, des ententes bilatérales ont été signées avec quatre provinces : Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba. Dans les autres provinces, des dispositions propres aux projets ont été mises en place pour empêcher le double emploi.

La nécessité de l'examen

Au cours des cinq dernières années, une grande expérience a été acquise sous le régime de la Loi – par les ministères fédéraux, les promoteurs du secteur privé, les organismes non gouvernementaux et d'autres groupes. Cette expérience a été positive en grande part – il existe un bon nombre d'exemples d'évaluations qui contribuent à protéger les caractéristiques des milieux sensibles, favorisent la planification efficiente de projets et prennent en compte les priorités des collectivités locales.

Par ailleurs, des préoccupations ont également été formulées au sujet de certains éléments de l'application de la Loi.

À la fin de 1999, se conformant à la Loi, le ministre de l'Environnement a entrepris un examen des cinq premières années d'application de la Loi. Des études indépendantes portant sur plusieurs dispositions clés de la Loi ont été commandées et publiées. Les Canadiens intéressés ont été invités à examiner de près le fonctionnement de la Loi et à proposer des améliorations dans le cadre de vastes consultations nationales.

L'examen a fourni des perceptions et des idées précieuses. Mais avant tout, il a permis de constater chez les Canadiennes et les Canadiens un appui général et intense pour un processus fédéral d'évaluation environnementale efficient.

Aperçu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

La présente loi a pour objet :

a) de permettre aux autorités responsables de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets;

b) d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie;

b.1) de faire en sorte que les autorités responsables s'acquittent de leurs obligations afin d'éviter le double emploi inutile dans le processus d'évaluation environnementale;

c) de faire en sorte que les éventuels effets environnementaux négatifs importants des projets devant être réalisés dans les limites du Canada ou du territoire domanial ne débordent pas ces limites;

d) de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale.

art. 4, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

La Loi s'applique aux projets qui relèvent du pouvoir de décision du gouvernement fédéral – que ce soit à titre de promoteur, de gestionnaire de terres, de source de financement ou d'organisme de réglementation. Le ministère ou l'organisme responsable de la décision est désigné autorité responsable.

Pour les projets réalisés dans les limites du Canada, la Loi établit un certain nombre de types ou de pistes d'évaluation environnementale selon la nature du projet et les effets environnementaux vraisemblables. La plupart des projets sont évalués par les autorités responsables au moyen d'un examen préalable. Les projets de plus grande envergure susceptibles d'avoir des effets environnementaux plus importants peuvent nécessiter une évaluation plus détaillée par l'autorité responsable au moyen d'une étude approfondie. Des examens par une commission indépendante ou un médiateur nommés par le ministre de l'Environnement peuvent être nécessaires lorsque les préoccupations du public le justifient ou lorsque les effets sur l'environnement sont incertains ou susceptibles d'être importants.

De plus, plusieurs règlements ont été pris en vertu de la Loi pour clarifier les responsabilités des diverses parties et améliorer l'efficacité du processus :

- le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* énumère les permis, licences et approbations du gouvernement fédéral qui « déclenchent » la nécessité d'une évaluation environnementale aux termes de la Loi;
- le *Règlement sur la liste d'inclusion* définit des activités non liées à un ouvrage qui seront définies à titre de projets assujettis à la Loi et qui nécessiteront une évaluation environnementale (comme les travaux de dragage pour permettre la navigation dans une voie navigable);
- le *Règlement sur la liste des études approfondies* énumère les types de projets qui nécessiteront une étude approfondie comme les centrales électriques très importantes et les usines de pâte;
- le *Règlement sur la liste d'exclusion* identifie les types de projets qui ne nécessiteront pas une évaluation environnementale aux termes de la Loi parce qu'ils sont considérés comme n'ayant pas d'effets importants sur l'environnement;

- le *Règlement sur la coordination pour les autorités fédérales des procédés et des exigences en matière d'évaluation environnementale* veille à ce que le processus fédéral d'évaluation environnementale soit opportun et prévisible et qu'une seule évaluation environnementale fédérale soit exécutée pour un projet donné;
- le *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada* veille à ce que les projets mettant en cause le gouvernement fédéral et exécutés à l'étranger respectent l'esprit et les principes de la Loi; ce règlement s'écarte de la Loi à plusieurs égards : par exemple, les études approfondies ne sont pas incluses et différentes concessions sont accordées au projet à l'étape de l'examen par une commission;
- le *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes* applique les principes de l'évaluation environnementale fédérale aux autorités portuaires canadiennes, mais avec certaines variantes qui prennent en compte leur situation concurrentielle unique et les assises territoriales sous réglementation fédérale;
- le *Règlement sur les autorités fédérales* veille à ce que la Loi couvre les activités liées à l'extraction de pétrole et de gaz du territoire domanial au large des côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse.

La Loi a constitué l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) qui relève directement du ministre de l'Environnement et fonctionne indépendamment de tous les autres ministères et organismes fédéraux, y compris Environnement Canada. Les principaux objectifs de l'Agence sont les suivants : gérer le processus d'évaluation environnementale et contribuer à la qualité des évaluations environnementales par le leadership, la formation et la recherche; promouvoir l'uniformisation et l'harmonisation des processus d'évaluation des effets environnementaux à l'échelle du Canada, auprès des ministères fédéraux, des provinces et des groupes autochtones; veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale.

Sommaire des statistiques des évaluations environnementales Janvier 1995 – Janvier 2000

Nombre d'évaluations effectuées en vertu de la Loi :	5 500 – 6 000 par année
Nombre de ministères et organismes fédéraux ayant effectué des évaluations :	30
Pourcentage du total des évaluations sous forme d'examens préalables :	plus de 99
Nombre de rapports d'examen préalable par catégorie :	
déclarés	2
en cours	15
Nombre d'études approfondies	
terminées :	27
en cours :	19
Nombre d'examens par une commission	
terminés :	5
en cours :	5

L'examen

L'examen comprenait deux phases distinctes : l'analyse de l'application de la Loi et les consultations nationales. Dès le début, le ministre a déterminé que l'examen :

- serait ouvert et transparent;
- *vaste et approfondi;*
- ouvert aux nouvelles questions soulevées;
- qu'il fournirait une tribune pour permettre aux personnes et organismes concernés de présenter leur point de vue;
- qu'il fournirait une tribune permettant des discussions itératives sur les principales questions et options.

Pour faciliter l'atteinte de ces objectifs, un site Web de l'examen[1] a été établi dans les premiers stades pour fournir un accès facile à de nombreux renseignements sur l'examen, ainsi que des copies de toutes les études de fond, le calendrier des réunions publiques et les rapports des consultations.

Analyse de l'application de la Loi

L'Agence a coordonné les préparatifs de l'examen qui ont commencé au début de 1998. Dans une première étape, l'Agence a préparé un plan d'ensemble de l'examen fondé sur les consultations tenues avec le Conseil supérieur de l'évaluation environnementale du gouvernement fédéral, les administrateurs provinciaux des évaluations environnementales et le Comité consultatif de la réglementation du ministre. Le groupe est constitué de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des groupes autochtones et environnementaux et d'associations industrielles.

Dans le cadre des préparatifs, deux ateliers d'envergure ont été tenus à l'intention des ministères fédéraux. Le premier a examiné les principaux secteurs d'intérêt liés à l'application de la Loi et les façons possibles d'aborder les préoccupations clés. Le deuxième a exploré les enjeux spéciaux découlant de l'application de la Loi et de ses règlements à des projets à l'extérieur du Canada auxquels participe le gouvernement fédéral.

L'Agence a également tenu une série de consultations avec des organismes intéressés pour relever, selon leurs perspectives, les principaux enjeux découlant des cinq premières années d'application de la Loi. Ces discussions ont inclu des représentants de l'industrie, des groupes environnementaux et des organismes autochtones.

Ces rencontres ont permis de relever le besoin de recherches supplémentaires pour fournir de l'information clé sur une gamme de dispositions et d'applications de la Loi. On a commandé à des entrepreneurs indépendants des études de fond destinées à fournir les données et l'analyse nécessaires sur les sujets suivants :

- les tendances de l'évaluation environnementale;
- un programme de surveillance continue de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale;*
- la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies;
- le registre public et l'index fédéral des évaluations environnementales;
- les quatre règlements habilitants pris en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale;*
- l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* à des projets à l'extérieur du Canada;
- les facteurs de déclenchement de l'article 5;

Emplacement des consultations publiques nationales

Sessions destinees au grand public
Calgary AB
Charlottetown PE
Edmonton AB
Fredericton NB
Halifax NS
Igaluit NT
Montreal QC
Ottawa ON
Quebec QC
Regina SK
Saskatoon SK
St. John's NF
Thunder Bay ON
Toronto ON
Vancouver BC
Victoria BC
Whitehorse YT
Winnipeg MB
Yellowknife NT

Ateliers régionaux
Edmonton AB
Halifax NS
Montreal QC
Ottawa ON
Toronto ON
Vancouver BC
Winnipeg MB

[1] *Le site Web de l'examen est accessible à partir du site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale : www.acee-ceaa.gc.ca*

- les évaluations environnementales touchant plusieurs instances;
- l'évaluation des effets cumulatifs;
- le règlement sur la coordination fédérale;
- le suivi;
- la surveillance de la conformité.

Ensemble, ces rapports (tous disponibles sur le site Web de l'examen) représentent une analyse complète et indépendante des cinq premières années d'application de la Loi.

S'appuyant sur ces consultations préliminaires et sur ces études de fond, l'Agence a préparé un important document de travail pour soutenir la phase des consultations nationales de l'examen. Le document de travail, diffusé par le ministre en décembre 1999 (également disponible sur le site Web de l'examen), a fourni des données globales détaillées sur l'application de la Loi. Il a passé en revue les principaux problèmes et préoccupations découlant de l'expérience des cinq premières années au regard du processus fédéral d'évaluation environnementale et a offert une analyse et des possibilités d'amélioration dans trois secteurs généraux :

- rendre le processus plus prévisible, cohérent et opportun;
- améliorer la qualité des évaluations environnementales;
- renforcer les occasions de participation du public.

L'examen a fourni diverses occasions aux Canadiennes et aux Canadiens intéressés de participer à l'examen de la Loi : réunions générales, ateliers spécialisés ou site Web interactif. Des rapports distincts de toutes ces séances de consultations ainsi que des copies des mémoires reçus par l'Agence peuvent être consultés sur le site Web de l'examen.

Consultations publiques nationales

Des consultations publiques nationales, gérées et animées de façon indépendante par deux firmes d'experts-conseils canadiennes, ont été tenues de janvier à mars 2000.

Sessions destinées au grand public – Des séances d'information en après-midi et en soirée ont été tenues dans 19 emplacements, y compris dans chaque capitale provinciale et territoriale. Les séances étaient ouvertes au grand public, et les personnes étaient incitées à formuler toute question, préoccupation ou recommandation. Environ 800 personnes ont assisté à ces séances, et près de 80 y ont présenté des mémoires.

Ateliers régionaux – Des ateliers d'une journée ont été tenus dans sept villes. Au cours de ces séances, des représentants invités d'associations industrielles, d'organismes environnementaux, des gouvernements provinciaux et des ministères fédéraux ont examiné en détail les questions et les options présentées dans le document de travail. Un atelier régional distinct a traité exclusivement des enjeux liés à l'évaluation environnementale de projets à l'extérieur du Canada. Plus de 350 personnes ont participé à ces ateliers régionaux.

Mémoires formels présentés à l'Agence – En plus des séances publiques et des ateliers régionaux, plus de 100 mémoires formels ont été présentés à l'Agence par des particuliers et des organismes canadiens.

Site Web de l'examen

Afin de promouvoir un processus ouvert et transparent et, plus particulièrement, pour ouvrir l'examen aux Canadiens des régions rurales et à ceux qui étaient dans l'impossibilité d'assister aux séances publiques de consultations, l'examena établi un site Web interactif comme partie intégrante de ses consultations. Le site a facilité l'accès à des informations de base et à des rapports ainsi que leur diffusion. Il comprenait également un babillard électronique pour l'affichage de commentaires et de mémoires. À ce jour, le site a reçu plus de 40 000 visites.

Consultations avec les provinces

Des réunions bilatérales et conjointes entre l'Agence et les représentants des organismes d'évaluation environnementale provinciaux ou des directions générales ont été tenues régulièrement pendant plusieurs années pour discuter des questions d'intérêt mutuel. Au cours de la période de consultation de l'examen, des rencontres spéciales ont eu lieu avec les représentants provinciaux pour obtenir leurs idées sur les façons d'améliorer le processus fédéral. Ces réunions étaient axées sur la coordination, entre les gouvernements, des évaluations touchant plus d'un secteur de compétence.

Les gouvernements provinciaux, à l'exception du Québec, ont présenté au ministre de l'Environnement un rapport conjoint contenant des recommandations fondées sur l'analyse de 44 études de cas.

Discussions avec les groupes autochtones

L'Assemblée des Premières nations, l'Inuit Tapirisat du Canada et le Conseil national des Métis ont animé les discussions avec les peuples autochtones et ont élaboré des recommandations en vue du changement. L'Agence a également tenu des discussions auprès de 13 organisations autochtones régionales.

Comité consultatif de la réglementation

Le Comité consultatif de la réglementation auprès du ministre a également apporté une contribution substantielle à l'examen. Le Comité a établi des groupes de travail pour examiner les options et élaborer des recommandations dans cinq secteurs : amélioration de l'efficience et de l'efficacité du processus; amélioration de la qualité des évaluations environnementales; accroissement de la participation du public; évaluation des projets à l'extérieur du Canada; examen des questions liées à la participation des Autochtones au regard de la Loi. Chaque groupe de travail a tenu une série de rencontres et d'ateliers pour discuter les questions, élaborer des recommandations consensuelles et dégager les secteurs plus importants nécessitant un travail supplémentaire.

Ministères et organismes fédéraux

L'examen comprenait également de vastes consultations sur l'expérience et les perspectives des ministères et organismes fédéraux, plus particulièrement par l'entremise du Comité de la haute direction sur l'évaluation environnementale.

Il existe également un appui général à la structure de base de la Loi. En dépit des améliorations qui pourront être apportées à certaines dispositions particulières, la structure générale de la Loi, les facteurs à envisager et les types d'évaluations environnementales se sont avérés très valables.

Rétrospective des cinq années d'expérience

L'examen de la Loi a permis de dégager un certain nombre de points forts et de préoccupations importantes associés au processus fédéral actuel d'évaluation environnementale prévu par la Loi.

Principaux points forts

Il est ressorti de l'examen qu'une grande partie du processus fédéral actuel d'évaluation environnementale continue de bien fonctionner. Ces principaux points forts peuvent constituer le fondement d'un processus renforcé.

1. Principes fondamentaux de la Loi

Bon nombre de Canadiennes et de Canadiens qui ont participé à l'examen estiment que les objectifs fondamentaux et les principes directeurs de la Loi sont sains. Ils soutiennent les objectifs du développement durable, de l'imputabilité et de la participation du public dans la prise de décisions et ils voient le processus d'évaluation environnementale comme une méthode reconnue de contribution à l'atteinte de ces objectifs.

Il existe également un appui général à la structure de base de la Loi. En dépit des améliorations qui pourront être apportées à certaines dispositions particulières, la structure générale de la Loi, les facteurs à envisager et les types d'évaluations environnementales se sont avérés très valables.

2. Examens par une commission

Les examens par une commission effectués en vertu de la Loi constituent une des principales forces du processus fédéral d'évaluation environnementale. De nombreuses personnes et organisations ont reconnu cette valeur tout au long des consultations de l'examen.

Ces examens ont suscité une participation significative du public. Ils ont eu un effet proactif en informant le public et en fournissant des façons souples et appropriées de faire participer les groupes particuliers susceptibles d'être touchés par un projet. Ils ont constamment fourni au gouvernement des conseils indépendants de très haut calibre.

L'aide aux participants a aussi été considérée comme un point fort important des examens par une commission. Un financement est disponible pour aider les personnes et groupes intéressés à examiner les documents et à participer à l'établissement de la portée des évaluations et aux audiences de la commission. Le programme de financement a permis la participation au processus d'évaluation d'un bon nombre de groupes qui, autrement, n'auraient pu le faire et d'améliorer la qualité de leurs mémoires.

3. Contribution au développement durable

La Loi bénéficie d'un appui à titre d'outil destiné à contribuer au développement durable en favorisant un développement économique sain qui réduit les effets négatifs sur l'environnement. L'examen attentif des effets environnementaux négatifs possibles au cours des étapes de planification d'un projet a donné lieu à des mesures d'atténuation qui ont favorisé le développement économique tout en améliorant la protection environnementale.

4. Rôle de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

L'examen a recommandé d'accroître le rôle de l'Agence pour lui permettre de renforcer la gestion du processus fédéral d'évaluation environnementale. À titre d'exemple, il a été proposé d'accroître

le mandat de l'Agence pour lui permettre de promouvoir les évaluations de qualité, d'améliorer la coordination lorsque plusieurs ministères ou gouvernements participent à une évaluation et de veiller à ce que le public ait des occasions adéquates de participer aux évaluations.

L'établissement de bureaux régionaux par l'Agence a également été considéré comme une démarche positive qui permet une meilleure collaboration informelle « sur place » et une meilleure coordination entre les ministères fédéraux et entre les ministères fédéraux et provinciaux.

Les préoccupations des Canadiens

Le document de travail public décrivait trois sujets de préoccupation en ce qui a trait à la Loi et au processus fédéral d'évaluation environnementale :

- l'absence de cohérence et de certitude;
- la qualité des évaluations;
- la participation du public.

Les consultations de l'examen ont confirmé que les Canadiens et les Canadiennes partagent ces préoccupations au regard des cinq dernières années.

1. Absence de cohérence et de certitude

Bon nombre de Canadiens participant aux consultations se sont dits préoccupés de l'absence de cohérence et de certitude dans la façon d'appliquer le processus fédéral actuel d'évaluation environnementale. Ils pensent que le processus est complexe et qu'il comporte un potentiel élevé de chevauchement et de dédoublement lorsque plusieurs ministères ou gouvernements sont en cause. Selon un consensus général, il faut établir une hiérarchie claire des responsabilités en matière de coordination.

Durant les consultations, on a également remarqué que tout comme dans d'autres secteurs de la politique publique, les tribunaux ont contribué à façonner le processus fédéral d'évaluation environnementale. Le recours aux tribunaux peut être inévitable dans un domaine du droit où un équilibre délicat entre des intérêts divers doit être établi.

En dépit des progrès réalisés sur le plan de l'harmonisation fédérale-provinciale des évaluations, la coordination des échéanciers, des exigences en matière d'information et de la participation du public aux évaluations conjointes pose encore des problèmes. Les représentants de l'industrie, à titre d'exemple, ont signalé que les promoteurs de projets ne sont pas toujours au courant des besoins de renseignements qu'ils devront satisfaire dans les évaluations ni même à quel moment une décision finale sera prise. Il peut en résulter des retards dans la planification du projet et des augmentations de coûts, ce qui nuit à la compétitivité et engendre un climat d'incertitude chez les investisseurs.

Une autre préoccupation concernait l'obligation des autorités fédérales d'effectuer des évaluations pour de nombreux petits projets courants qui sont réputés n'avoir que très peu d'effets sur l'environnement. Certains participants aux consultations ont signalé que de telles évaluations pouvaient détourner les maigres ressources de temps et d'argent destinées aux évaluations d'autres projets qui présentent un plus grand potentiel d'effets environnementaux graves.

De plus, certains groupes autochtones et environnementaux ont exprimé des inquiétudes sérieuses au sujet des lacunes dans l'application du processus actuel à certains types de projets, y compris des projets entrepris par les sociétés d'État et les projets financés par le gouvernement fédéral sur des terres de réserves indiennes.

2. Qualité inégale des évaluations

L'examen a relevé des préoccupations au sujet de l'absence de qualité homogène des évaluations environnementales effectuées en vertu de la Loi résultant, par exemple, de difficultés d'ordre méthodologique comme la prise en compte des effets environnementaux cumulatifs.

Un certain nombre de groupes ont demandé que l'Agence et les autorités responsables surveillent davantage la conformité aux dispositions de la Loi et renforcent le rôle du suivi pour améliorer la qualité des évaluations.

3. Restrictions à la participation du public

La Loi a permis à des personnes et à des organisations de participer à l'évaluation de projets pouvant influer sur leur collectivité et leurs intérêts. Il existe de nombreux exemples dans lesquels la participation du public a conduit à l'amélioration des projets et à la réduction des effets négatifs, plus particulièrement dans le domaine des mesures d'atténuation.

Au cours de l'examen, bon nombre de personnes et de groupes ont toutefois exprimé des préoccupations au sujet de la participation du public aux évaluations environnementales. Plus particulièrement, ils ont cité le nombre limité d'occasions de participation significative du public aux examens préalables et aux études approfondies. La participation du public aux examens préalables relève de la discrétion de l'autorité responsable tandis que, dans le cas d'une étude approfondie, le rapport de l'étude approfondie doit être mis à la disposition du public qui peut l'examiner et formuler ses commentaires.

Une autre préoccupation exprimée dans ce domaine concernait la difficulté qu'éprouvait le public à obtenir l'information sur les évaluations environnementales fédérales par l'entremise du système de registre public établi par la Loi.

En outre, une préoccupation plus générale a été soulevée au sujet du fait que la Loi n'a pas fait participer les peuples autochtones dans le processus d'évaluation environnementale d'une façon jugée significative par ces derniers. Parmi les questions importantes, mentionnons le rôle des connaissances écologiques traditionnelles dans les évaluations environnementales et la nécessité d'adopter des démarches consultatives spéciales pour incorporer les perspectives autochtones.

Partie 2 : Occasions de renforcer le processus fédéral d'évaluation environnementale

... Le ministre remet son rapport, accompagné des modifications de la présente loi ou des modalités d'application de celle-ci qu'il recommande, au Parlement.

art. 72 (2), *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

La partie 2 du présent rapport énonce trois objectifs de renforcement du processus fédéral d'évaluation environnementale en misant sur les principaux points forts et sur les valeurs de la présente Loi et en donnant suite aux préoccupations relevées dans l'examen. Il résume également les initiatives proposées dans neuf secteurs clés pour atteindre ces objectifs.

Aperçu

L'examen a confirmé qu'un processus d'évaluation environnementale efficace et efficient à l'échelle fédérale bénéficie de la faveur générale. Les Canadiens se tournent vers le gouvernement fédéral pour qu'il ouvre la voie et qu'il adopte des mesures afin que l'évaluation environnementale demeure un outil important de prise de décisions en matière de développement durable.

L'examen a relevé bon nombre de points forts dans le processus actuel : les objectifs et principes fondamentaux de la Loi, la structure de base du processus et les types d'évaluations environnementales pouvant être entreprises, les éléments généraux qui doivent être examinés et le rôle de l'Agence. Toutes ces composantes sont saines. Par conséquent, le ministre recommande de conserver ces caractéristiques de la Loi à titre de fondement d'un processus fédéral renouvelé d'évaluation environnementale.

La façon dont le processus devrait être renforcé a également fait l'objet d'un consensus général chez les Canadiennes et les Canadiens qui ont participé à l'examen. Le ministre propose trois objectifs en vue d'un processus renouvelé :

1. Un processus certain, prévisible et opportun;
2. Des évaluations environnementales de grande qualité;
3. Une participation significative du public.

Pour atteindre ces objectifs, le ministre propose un certain nombre de modifications précises à la Loi – détaillées dans le projet de loi s'y rattachant – ainsi que des initiatives connexes en matière de politique et de réglementation dans les neuf secteurs d'action clés suivants :

- cibler la Loi sur des projets appropriés;
- améliorer la coordination entre les participants;
- accroître la certitude du processus;
- améliorer la conformité à la Loi;
- renforcer le rôle du suivi;
- améliorer la prise en compte des effets cumulatifs;

- fournir un accès plus rapide à l'information;
- incorporer davantage les perspectives des Autochtones;
- élargir les occasions de participation du public.

Le reste de ce rapport fournit des détails sur les initiatives proposées.

Dans l'ensemble, les propositions reflètent la nécessité d'aborder les préoccupations de tous les participants dans le processus fédéral d'évaluation environnementale : incorporer au processus plus de souplesse et de responsabilisation; donner aux promoteurs de projets plus de certitude et d'opportunité; veiller à fournir au public des occasions de participation significative; simplifier et préciser les obligations des autorités responsables; faire en sorte que les Canadiens puissent avoir bon espoir que le processus aboutira généralement à des évaluations environnementales de qualité supérieure.

Objectif 1 :
Un processus certain, prévisible et opportun

Un processus fédéral renouvelé d'évaluation environnementale doit fournir à tous les participants davantage de certitude, de prévisibilité et d'opportunité. Un processus plus efficient et plus efficace peut faire gagner du temps, économiser de l'argent et ménager des efforts à l'industrie, aux autorités gouvernementales et au public. La clarté et la prévisibilité du processus vont engendrer également une plus grande confiance dans les décisions des autorités fédérales, améliorant ainsi le climat général pour les investissements dans le secteur privé au Canada.

L'examen a relevé une série d'initiatives susceptibles d'améliorer la certitude, la prévisibilité et l'opportunité dans trois secteurs principaux au moyen de modifications à la Loi et de changements dans les politiques et règlements connexes :

- cibler le processus fédéral sur les projets susceptibles d'entraîner des effets environnementaux;
- établir une hiérarchie claire des responsabilités pour la coordination des évaluations mettant en cause plus d'un ministère ou organisme fédéral;
- simplifier plusieurs étapes du processus pour éliminer une grande partie de l'incertitude.

Un processus plus efficient et plus efficace peut faire gagner du temps, économiser de l'argent et ménager des efforts à l'industrie, aux autorités gouvernementales et au public. La clarté et la cohérence du processus vont aussi engendrer une plus grande confiance dans les décisions des autorités fédérales, améliorant ainsi le climat général pour les investissements dans le secteur privé au Canada.

Initiative proposée 1 :
Cibler les projets appropriés

L'examen a permis de constater que la Loi, telle qu'elle existe actuellement, exige des évaluations de bon nombre de projets reconnus comme n'entraînant pas des effets environnementaux importants, compte tenu de l'application de mesures d'atténuation éprouvées. Il faut également veiller à ce que l'application de la Loi soit équitable et homogène.

La réduction de la nécessité d'évaluer des projets courants de faible envergure peut libérer du temps et les maigres ressources publiques qui pourront être appliquées à l'évaluation de projets plus susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs. Le ministre pense que l'évaluation des projets courants de faible envergure compte pour au moins le tiers de toutes les évaluations propres à un projet effectuées en vertu de la Loi et que ces évaluations peuvent être réduites par une combinaison d'initiatives.

1. Encourager davantage le recours aux examens préalables par catégorie

L'évaluation au moyen de l'examen préalable par catégorie prévu dans la Loi peut réduire le temps et les ressources nécessaires pour effectuer les examens préalables de nombreux projets courants dont les effets sont connus. Au cours des premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Loi, l'utilisation à l'échelle fédérale des examens préalables par catégorie n'a progressé que très lentement. Plus récemment, cependant, les examens préalables par catégorie ont bénéficié d'un intérêt accru.

Comme le soulignent les dispositions explicites du projet de loi, le ministre veut favoriser une application plus vaste de l'examen préalable par catégorie en modifiant la Loi pour ajouter une nouvelle utilisation du rapport d'examen préalable par catégorie. En vertu de cette nouvelle utilisation, l'Agence aurait le pouvoir de déclarer, en s'appuyant sur un rapport d'examen préalable par catégorie, que certaines catégories de projets ne nécessitent pas une évaluation propre au projet. Le rapport d'examen préalable par catégorie devrait établir que lorsque le projet de la catégorie est exécuté selon les normes de conception reconnues avec l'application des mesures d'atténuation

normales, il n'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants. Les autorités responsables pourraient déterminer quels projets appartiennent à la catégorie visée par le rapport et devraient veiller à ce que les conditions établies dans ledit rapport d'examen préalable par catégorie soient appliquées au projet.

Pour simplifier la déclaration des examens préalables par catégorie, le projet de loi éliminerait l'exigence pour l'Agence de publier un avis concernant un projet de rapport d'examen préalable par catégorie dans la *Gazette du Canada*. En revanche, l'Agence pourrait déterminer les méthodes les plus appropriées d'affichage public des projets de rapport d'examen préalable pour cette catégorie. Cependant, le rapport final d'examen préalable par catégorie sera publié dans la *Gazette du Canada*. De plus, le projet de loi exigerait que l'autorité responsable affiche, tous les trois mois, dans le nouveau Registre canadien d'évaluation environnementale un énoncé des projets pour lesquels un rapport d'examen préalable par catégorie a été utilisé.

À l'appui de ces modifications, l'Agence, en collaboration avec les autorités responsables, examinera périodiquement le rapport d'examen préalable par catégorie pour s'assurer que les prévisions des effets étaient exactes et que les mesures d'atténuation de ceux-ci, le cas échéant, sont efficaces.

2. Élargir le *Règlement sur la liste d'exclusion*

Pour concentrer davantage les ressources sur les projets susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs, le ministre invitera les autorités fédérales et les administrations portuaires canadiennes à recommander la révision des types de projets existants énumérés dans le *Règlement sur la liste d'exclusion* et de proposer de nouveaux types de projets. Le *Règlement sur la liste d'exclusion* sera révisé régulièrement pour veiller à ce qu'il demeure pertinent au regard des modifications apportées aux programmes et priorités du gouvernement.

L'Agence prodiguera également des conseils pour aider les autorités responsables à appliquer efficacement le *Règlement sur la liste d'exclusion*.

3. Établir des règlements pour les projets mineurs

Le projet de loi établirait de façon claire et pratique le pouvoir d'élaborer un règlement pour exclure les projets mineurs d'une évaluation environnementale en s'appuyant sur le coût total du projet. Les projets en deçà d'un certain seuil de coûts ne nécessiteraient pas une évaluation dans la mesure où certaines conditions environnementales sont satisfaites. (Ces conditions peuvent toucher certains facteurs comme l'absence d'habitats critiques ou d'espèces menacées.)

4. Élargir le champ d'application de la Loi

Tout au long de l'examen , des suggestions ont été formulées en vue d'apporter une plus grande certitude et une plus grande cohérence à l'identification de projets visés par la Loi. En réponse à ces préoccupations, le projet de loi cherche à élargir la couverture de la Loi pour combler plusieurs des lacunes actuelles.

Terres de réserve

En vertu des modifications proposées, les évaluations environnementales de tous les projets financés par le gouvernement fédéral sur des terres de réserve seraient exécutées dans la mesure où les détails essentiels des projets seront connus au moment du financement. De plus, le projet de loi accorderait une portée et une souplesse supplémentaires à l'élaboration des règlements pour l'évaluation, par les conseils de bande, des projets sur les terres de réserve.

Territoires domaniaux

Le projet de loi prévoirait l'élaboration d'un règlement exigeant l'évaluation de projets exécutés sur des terres domaniales louées ou gérées par un tiers. Pour étayer cette modification, l'Agence, en consultation avec les ministères fédéraux, déterminera les entités non fédérales, comme les administrations aéroportuaires du Réseau national d'aéroports, qui devraient être envisagées en vue d'une réglementation possible qui nécessiterait des évaluations des effets environnementaux de projets entrepris sur le territoire domanial occupé en vertu d'un bail ou d'autres dispositions.

Sociétés d'État

À l'heure actuelle les sociétés d'État sont régies par la Loi de la même façon que leurs homologues du secteur privé, c'est-à-dire, qu'une évaluation est requise uniquement lorsqu'un ministère ou organisme fédéral doit prendre une décision au sujet d'un projet particulier mettant en cause la société. La Loi offre présentement la possibilité d'établir des règlements pour les sociétés d'État qui pourraient créer leurs propres critères d'évaluation environnementale. Le projet de loi propose de clarifier ces conditions pour combler les lacunes lors de leur application. En premier lieu, le projet de loi met la lumière sur ce qui pousserait une évaluation à mieux cerner les situations uniques des sociétés d'État et à s'assurer que seuls les projets appropriés soient pris en charge. En second lieu, le projet de loi clarifie le fait qu'un règlement peut être établi pour une seule société d'État ou pour un regroupement de sociétés d'État pour reconnaître les différences majeures qui existent entre elles. Le ministre propose d'élaborer une réglementation pour certaines sociétés d'État en reconnaissance de leurs circonstances uniques et diverses de façon à ce que les projets qu'elles entreprennent bénéficient d'une évaluation environnementale.

Projets ayant des effets hors frontières

La Loi actuelle permet au ministre de l'Environnement de renvoyer un projet à un médiateur ou à une commission d'examen même lorsqu'une évaluation n'est pas formellement exigée si le projet risque de causer des effets environnementaux négatifs importants dans une autre province, un autre pays ou un territoire domanial comme un parc national. Toutefois, des problèmes techniques concernant le libellé de ces dispositions sur les effets hors frontières en ont empêché l'application. Le projet de loi propose des modifications qui rendraient ces articles plus utilisables, en conformité avec l'intention originale de la Loi. Ces modifications appuient également les recommandations formulées dans le *Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada* de mars 2000. Plus particulièrement, ces modifications aideraient à faire en sorte que les décisions prises au sujet de projets à proximité des frontières des parcs nationaux prennent en compte les effets sur l'intégrité écologique du parc.

5. Accorder plus de souplesse à l'évaluation des projets à réaliser à l'extérieur du Canada

Le *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada* a été adopté pour veiller à ce que les évaluations environnementales de ces projets mettant en cause le gouvernement fédéral respectent l'esprit et les principes de la Loi. Toutefois, de telles évaluations sont confrontées à des contraintes et défis particuliers comme la nécessité de respecter la souveraineté et les réalités culturelles des États étrangers, la disponibilité de l'information et la nature des programmes d'aide au développement.

Un des messages clairs de l'examen concernait la nécessité d'améliorer la coordination entre les autorités fédérales, plus particulièrement lorsque plusieurs ministères participent à l'évaluation environnementale. Une coordination améliorée pourra réduire les possibilités de délais coûteux dans la planification de projets et accroîtra la confiance des promoteurs.

En réponse à ces préoccupations, le projet de loi propose des modifications qui prévoiraient une nouvelle réglementation pour l'application de la Loi aux projets et activités financés par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Le nouveau règlement fournirait à l'ACDI une plus grande souplesse dans l'évaluation de ses projets et activités. À titre d'exemple, les modifications proposées reconnaîtraient que le Canada offre souvent une aide au développement en partenariat avec d'autres pays et agences internationales. L'obligation pour l'ACDI de fournir de l'information pour le registre de l'évaluation environnementale en format électronique peut également être modifiée, compte tenu de l'absence d'accès Internet fiable dans certains pays en développement.

Le *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada* resterait en vigueur pour les autres autorités fédérales visées par des projets à l'extérieur du Canada. Le ministre propose également de modifier le pouvoir de réglementation actuel de la Loi pour accorder plus de souplesse dans la tenue des évaluations afin de refléter les contraintes des opérations à l'extérieur du Canada.

Initiative proposée 2 : Améliorer la coordination entre les participants

Un des messages clairs de l'examen concernait la nécessité d'améliorer la coordination entre les autorités fédérales, plus particulièrement lorsque plusieurs ministères participent à l'évaluation environnementale. Un message connexe consistait à confier un rôle de coordination « à guichet unique » au gouvernement fédéral dans les évaluations mettant en cause plus d'une instance.

Une coordination améliorée pourra réduire les possibilités de délais coûteux dans la planification de projets et accroîtra la confiance des promoteurs en ce qui a trait à l'uniformité des exigences d'information et à la pertinence des décisions au sujet de leur projet.

Le ministre propose d'atteindre ses objectifs en renforçant la coordination sur plusieurs fronts clés.

1. Établir un coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale

Le projet de loi pourrait établir le rôle d'un coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale pour chaque évaluation environnementale effectuée en vertu de la Loi. Selon la modification, le coordonnateur servirait de principal point de contact pour les autorités fédérales pendant l'évaluation environnementale. Le coordonnateur regrouperait toutes les autorités fédérales qui doivent y participer et consoliderait les renseignements nécessaires à l'évaluation. Il coordonnerait les actions de ces autorités fédérales en collaboration avec les gouvernements provinciaux lors d'évaluations conjointes et avec d'autres intervenants, comme les administrations portuaires et les conseils de bande, qui peuvent mener des évaluations en vertu des règlements de la Loi. Il veillerait également à coordonner les obligations des ministères fédéraux associées au Registre canadien de l'évaluation environnementale.

Dans ses fonctions, le coordonnateur de l'évaluation environnementale fédérale pourrait :

- établir et présider des comités de projets fédéraux constitués de toutes les autorités responsables éventuelles et de toutes les autorités fédérales intéressées;
- établir l'échéancier de l'évaluation environnementale après consultation des autorités responsables éventuelles et les autorités fédérales;
- déterminer, en consultation avec les autorités responsables, le moment de toute participation du public requise par la Loi ou proposée par l'autorité responsable.

Le projet de loi pourrait désigner l'Agence comme coordonnatrice de l'évaluation environnementale fédérale pour les examens préalables touchant plusieurs instances et toutes les évaluations d'études approfondies à moins que l'Agence et les autorités responsables ne conviennent que l'une des autorités responsables devrait agir à ce titre. Cette désignation répondrait directement aux besoins de fournir un « guichet unique fédéral » pour éviter le chevauchement et le double emploi avec les examens effectués par les gouvernements provinciaux.

L'autorité responsable pourrait agir généralement comme coordonnatrice des examens préalables au niveau fédéral. Lorsque deux autorités responsables ou plus sont concernées, elles décideraient collectivement laquelle d'entre elles assumera le rôle de coordonnatrice. Autrement, elles pourraient demander à l'Agence de jouer ce rôle. De plus, l'Agence aurait le pouvoir de désigner le coordonnateur si les autorités responsables n'ont pas pris la décision en temps utile.

Les fonctions du coordonnateur ne remplaceraient pas les responsabilités de prise de décisions de l'autorité responsable. Il incomberait encore à cette dernière de déterminer la portée du projet de l'évaluation, de décider s'il doit y avoir participation du public, de prendre les décisions au sujet du projet et de déterminer le besoin de suivi.

À l'appui de ces modifications proposées à la Loi, des changements seraient apportés au règlement sur la coordination par les autorités fédérales afin d'établir des critères d'orientation qui permettront aux autorités responsables de décider laquelle doit remplir le rôle de coordonnateur.

Ces changements feraient en sorte que tous les intérêts fédéraux soient définis le plus tôt possible à l'étape de la planification du projet, ce qui améliorera considérablement la certitude et l'opportunité du processus pour le promoteur.

2. Confirmer le rôle des examens en collaboration entre le fédéral et les provinces

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont progressé sensiblement sur le plan de l'harmonisation de leur processus d'évaluation environnementale au cours des dernières années. Toutefois, comme il a été signalé précédemment, des problèmes subsistent dans plusieurs secteurs.

Le projet de loi pourrait confirmer l'importance des examens effectués en collaboration par les gouvernements fédéral et provinciaux. Par des ajouts à l'objet de la Loi, la modification reconnaîtra l'importance de promouvoir la coopération et la coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans la conduite des évaluations environnementales.

Les examens effectués en collaboration peuvent apporter plus de certitude à l'évaluation environnementale, par exemple :

- en clarifiant la participation fédérale et provinciale dans les examens mettant en cause plusieurs instances;
- en élaborant des méthodes coopératives à l'établissement de la portée du projet;
- en établissant des plans de travail propres aux projets;
- en mettant au point des options pour le règlement des différends.

Initiative proposée 3 : Accroître la certitude du processus

L'examen a relevé bon nombre d'occasions importantes d'apporter plus de certitude au processus fédéral d'évaluation environnementale. Bien que le processus doive demeurer ouvert et souple, une plus grande certitude peut promouvoir une planification de projet plus efficace tout en favorisant la position concurrentielle des sociétés canadiennes en réduisant les possibilités de retards du projet et d'augmentation des coûts.

Le ministre propose plusieurs modifications importantes qui confèreront une plus grande mesure de certitude au processus.

1. Améliorer la prévisibilité du processus d'étude approfondie

Aux termes du processus actuel d'étude approfondie, il demeure possible qu'un projet soit renvoyé à une commission d'examen même après avoir subi une étude approfondie. Le projet de loi éliminerait cette possibilité et apporterait, pour tous les participants, une plus grande certitude au processus.

La modification proposée établirait un nouveau point de prise de décision tôt dans le déroulement de l'étude approfondie. Lorsque, à la suite d'une consultation publique, l'autorité responsable estime qu'elle a recueilli suffisamment d'information, elle ferait rapport au ministre de l'Environnement sur :

- la portée du projet et des facteurs à prendre en compte dans l'évaluation;
- les préoccupations du public au regard du projet;
- les possibilités que le projet cause des effets environnementaux négatifs;
- la capacité du processus d'étude approfondie de traiter des enjeux liés au projet.

L'autorité responsable recommanderait au ministre soit de continuer l'évaluation au moyen d'une étude approfondie soit de renvoyer le projet à une commission d'examen ou à un médiateur. Le ministre prendrait la décision finale sur la façon de procéder. Aucun renvoi subséquent à une commission d'examen ne serait possible une fois que la décision aura été prise de procéder au moyen d'une étude approfondie.

Pour garantir la qualité, le projet de loi fournira au ministre plusieurs options à la fin de l'étude approfondie. Le ministre indiquera les mesures d'attenuation et tout programme de suivi qu'il estimera appropriés, compte tenu des observations des autorités responsables et des autorités fédérales concernant ces mesures ou programmes. Le ministre pourrait également demander à l'autorité fédérale ou au promoteur de fournir des renseignements supplémentaires ou prendre des mesures afin de régler les préoccupations du public en suspens avant de renvoyer le projet à l'autorité responsable pour qu'elle prenne action. Ces décisions ministérielles seront communiquées par une déclaration de décision en matière d'environnement et publiées sur le Registre canadien des évaluations environnementales.

À la suite de ces changements, l'Agence collaborera avec les autorités responsables à la conception du matériel d'orientation sur le nouveau processus d'étude approfondie, qui contiendra les rôles, les responsabilités et les procédures recommandés, ainsi que la détermination de la portée du projet et de l'évaluation.

2. Favoriser une intervention précoce des autorités fédérales

Par le passé, la participation de certains ministères fédéraux aux évaluations environnementales a été retardée parce que la décision réglementaire qu'ils doivent prendre au sujet du projet survient assez tard au cours du processus.

Le ministre propose de réduire cette incertitude par des modifications procédurales qui feront intervenir toutes les autorités fédérales appropriées tôt dans l'évaluation des projets susceptibles de nécessiter une évaluation à la suite d'une décision au sujet d'un permis ou d'une licence prise en vertu du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*. Cette intervention précoce fera en sorte que tous les besoins en information du gouvernement fédéral puissent être communiqués aux promoteurs du projet le plus tôt possible.

Selon la proposition, les autorités fédérales adopteront une position « automatiquement reçue » au regard de leurs exigences en matière d'évaluation environnementale, ce qui est possible en raison d'une politique ministérielle basée sur une entente entre les autorités fédérales concernées et l'Agence. La mise en oeuvre de la politique pourrait être facilitée par le coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale. Une autorité fédérale à qui il incombe de délivrer un permis particulier figurant dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* agira comme si une évaluation environnementale était requise pour toute proposition de projet qui pourrait être assujettie à ce déclencheur. L'intervention de l'autorité fédérale continuera, à moins que cette dernière ne détermine que le projet ne sera pas assujetti à cette disposition particulière du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*.

3. Promouvoir un plus grand recours à la médiation et au règlement des différends

La médiation et les autres formes de règlement de différends offrent la possibilité de réduire les coûts et le temps requis par les évaluations environnementales. Le projet de loi propose deux modifications susceptibles de favoriser le recours plus fréquent à ces méthodes de règlement des différends tout en améliorant l'efficience du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Tout d'abord, une modification proposée à la Loi éliminera l'exigence actuelle de renvoyer un projet à une commission d'examen dans les cas où la médiation ne produira vraisemblablement pas un résultat qui satisfera tous les participants. Ce renvoi automatique à une commission a été jugé comme l'un des obstacles à l'utilisation de la médiation.

Une seconde modification du projet de loi clarifierait le fait que l'Agence peut jouer un rôle dans l'établissement d'un consensus et dans le règlement de différends concernant l'application de la Loi à l'extérieur de la voie formelle de la médiation. À titre d'exemple, l'Agence pourrait, si les parties y consentent, coordonner un recours plus informel à la médiation au cours d'examens préalables et d'études approfondies.

4. Clarifier les termes et procédures de base

L'examen a dégagé des occasions d'apporter plus de clarté et de certitude au processus fédéral par la clarification des termes et procédures de base qui figurent dans la Loi.

Selon le projet de loi proposé, la Loi serait modifiée pour clarifier le fait que les autorités responsables ont le pouvoir d'imposer au projet la mise en oeuvre de mesures d'atténuation, en

autant qu'ils agissent selon la juridiction fédérale. De plus, le projet de loi proposé viendrait éclairer le fait que les autorités fédérales ont un rôle à jouer sur le plan de la mise en œuvre des mesures d'atténuation adoptées par l'autorité responsable et les autorités fédérales, même si ces mesures sont mises en vigueur en vertu d'une loi administrée par une autre autorité fédérale.

De plus, selon le projet de loi, un ministre d'une autorité responsable serait en mesure d'interdire à un promoteur d'entreprendre des activités, qui selon la portée du projet qui aurait été évalué, endommageraient l'environnement, jusqu'à ce que l'évaluation soit terminée et qu'une décision ait été prise. Cette procédure serait mise en pratique pour les activités et les projets relevant de la juridiction fédérale, ce qui inclut celles où le ministre de l'autorité responsable estime que l'activité pourrait avoir des effets environnementaux négatifs importants sur un point tombant sous la juridiction fédérale. La décision du ministre de l'autorité responsable sera exécutoire au moyen d'une ordonnance du tribunal.

En définitive, tous les règlements de la Loi seront examinés régulièrement et révisés au besoin afin d'assurer qu'ils sont toujours pertinents en ce qui a trait à l'objet de la Loi et aux changements apportés aux programmes et aux priorités du gouvernement.

Objectif 2 : Des évaluations environnementales de grande qualité

En plus d'apporter plus de certitude, de prévisibilité et d'opportunité aux évaluations environnementales fédérales, un processus renouvelé doit accroître la qualité des évaluations. Des évaluations de grande qualité peuvent contribuer à de meilleures décisions en matière de développement durable et peuvent faciliter l'établissement d'un processus de planification plus responsable.

Des évaluations de grande qualité peuvent contribuer à de meilleures décisions en matière de développement durable et peuvent faciliter l'établissement d'un processus de planification plus responsable. L'assurance de la qualité comprend plusieurs facettes– conformité, suivi, progrès sur le plan méthodologique.

L'assurance de la qualité comprend plusieurs facettes– conformité, suivi, progrès sur le plan méthodologique. Le ministre propose de favoriser des évaluations environnementales de qualité par des initiatives dans ces trois secteurs.

Initiative proposée 4 : Accroître la conformité à la Loi

Les efforts destinés à garantir des évaluations environnementales de qualité doivent reposer sur des mesures favorisant la conformité à la Loi. Plusieurs participants au processus partagent la responsabilité de la conformité – les autorités responsables évaluent les conséquences environnementales de leurs actes et prennent ces conséquences en compte dans leur décision tandis que l'Agence veille à garantir la cohérence et la qualité de toutes les évaluations environnementales mettant en cause le gouvernement fédéral.

L'examen a constaté que les Canadiens appuient fermement une plus grande conformité à la Loi. Pour soutenir cet objectif, le ministre propose de modifier la Loi pour donner à l'Agence un rôle clair sur les plans de la promotion et de la surveillance de l'observation de la Loi. Aux termes des modifications proposées, l'Agence serait habilitée à demander des renseignements aux autorités responsables dans le cadre d'un programme d'assurance de la qualité.

Se prévalant de ce pouvoir, l'Agence prendrait les rênes d'un programme d'assurance de la qualité des évaluations à l'échelle des ministères fédéraux et autres entités sujettes à la réglementation. Le programme comprendrait un mécanisme permanent de surveillance de la conformité à la Loi et de la qualité globale des évaluations et influencerait l'élaboration d'un encadrement afin de promouvoir l'uniformité de l'application de la Loi.

Initiative proposée 5 : Renforcer le rôle de suivi

Le suivi constitue une composante essentielle d'un processus d'évaluation environnementale efficace. Il peut favoriser la responsabilisation et faire en sorte que des mesures saines de protection environnementale soient mises en place pendant la construction, l'exploitation et la désaffectation d'un projet. Mais par-dessus tout, le suivi est un outil qui favorise l'apprentissage et l'amélioration continus à long terme en utilisant les expériences passées pour améliorer la qualité des évaluations futures. Il est possible de renforcer l'application du suivi des évaluations environnementales en abordant un certain nombre de préoccupations soulevées dans l'examen.

Le ministre propose de modifier la Loi pour exiger que les autorités responsables veillent à ce qu'un programme de suivi, conforme à la définition actuelle contenue dans la Loi, soit exécuté pour des projets qui ont subi une étude approfondie ou un examen par une commission. La Loi viendrait clarifier le fait que les autorités responsables pourraient demander l'aide des autorités fédérales

pour assurer la mise en place d'un programme de suivi, sur lequel l'autorité responsable et l'autorité fédérale sont d'accord. Les autorités responsables devraient également déterminer si les programmes de suivi conviennent aux examens préalables qu'ils effectuent.

En outre, le projet de loi préciserait que les résultats d'un programme de suivi peuvent aider à la conception et à la mise en oeuvre de mesures de gestion adaptée applicables pendant la durée du projet.

Pour soutenir ces modifications proposées, l'Agence élaborera des lignes directrices afin de renseigner les autorités responsables, les autorités fédérales et autres sur la façon d'effectuer un suivi, de faire rapport des résultats et de déterminer qui sera responsable des divers éléments du programme de suivi. L'Agence agira également à titre d'organe central d'archivage électronique des renseignements recueillis pendant le suivi afin de permettre à d'autres d'utiliser les résultats des programmes de suivi pour améliorer leur capacité de prédire les effets et de concevoir des mesures d'atténuation.

Les analyses et les consultations tenues dans le cadre de l'examen ont identifié la prise en compte des effets cumulatifs – les effets combinés de plusieurs projets dans une région au cours d'une longue période – comme étant l'un des plus importants défis méthodologiques auxquels est confrontée l'évaluation environnementale au Canada.

Aux termes de la Loi actuelle, la prise en compte des effets cumulatifs est limitée à l'évaluation environnementale des propositions de projets particuliers. Bon nombre d'organismes ont laissé entendre que des examens régionaux des activités et des propositions d'aménagement au sein d'un écosystème ou d'une région géographique permettraient de mieux prendre en compte les effets cumulatifs, d'utiliser l'expertise scientifique et les connaissances locales de façon plus efficiente et d'établir des exigences plus cohérentes pour l'industrie.

La prise en compte des effets cumulatifs soulève également l'importante question des problèmes de compétence. Lorsqu'il tente d'effectuer des évaluations à l'échelle régionale, le gouvernement fédéral doit être conscient des possibilités d'empiétement sur la compétence provinciale.

Pour améliorer la prise en compte systématique des effets cumulatifs, le projet de loi reconnaîtrait la valeur des études régionales dans l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs et la simplification des évaluations de projets pour lesquelles les provinces et territoires conviennent d'une telle approche. La modification proposée permettrait aux autorités fédérales de participer à de telles démarches régionales et ferait en sorte que les résultats pourront être utilisés pour effectuer des évaluations environnementales en vertu de la Loi, ce qui inclut la prise en compte de tout type d'effet environnemental cumulatif.

À l'appui des modifications proposées, l'Agence propose de collaborer avec les ministères fédéraux afin de peaufiner davantage les documents d'orientation sur les effets cumulatifs et d'agir à titre de centre d'information pour la mise en commun d'idées et d'expériences sur les pratiques exemplaires et les études de cas.

Objectif 3 :
Une participation significative du public

Un des plus importants messages transmis par l'examen a porté sur la valeur fondamentale d'une participation significative du public dans le processus d'évaluation environnementale.

Grâce à une participation significative du public, toutes les personnes et organisations intéressées ont une occasion équitable d'apporter une contribution et de constater de quelle façon leur contribution a été utilisée. Les promoteurs et les décideurs du gouvernement obtiennent de meilleurs renseignements sur les effets environnementaux possibles et peuvent mieux aborder les préoccupations et priorités du public. Les décisions finales peuvent mieux refléter les valeurs communautaires. Une participation efficace du public peut également favoriser une plus grande confiance et acceptation du public du processus d'évaluation environnementale et des décisions qui découlent de ce processus.

Le ministre s'est engagé à faire en sorte que le processus fédéral d'évaluation environnementale demeure digne de la confiance et de la participation de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes. Le ministre propose de travailler à l'atteinte de cet objectif par des mesures dans trois domaines prioritaires relevés dans l'examen :

- faire en sorte que les Canadiens obtiennent les renseignements dont ils ont besoin pour participer aux évaluations qui mettent en cause le gouvernement fédéral;
- mieux incorporer les perspectives des Autochtones aux évaluations environnementales;
- fournir des occasions élargies aux Canadiens de participer aux évaluations prévues par la Loi.

Un des plus importants messages transmis par l'examen a porté sur la valeur fondamentale d'une participation significative du public dans le processus d'évaluation environnementale. Le ministre s'est engagé à faire en sorte que le processus fédéral d'évaluation environnementale demeure digne de la confiance et de la participation de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes.

Initiative proposée 7 :
Fournir un meilleur accès à l'information

La Loi actuelle exige que l'autorité responsable établisse un registre public pour chaque évaluation environnementale. Le registre vise à fournir au public un accès pratique aux rapports et aux autres renseignements au sujet de l'évaluation.

L'examen a constaté un appui général pour le réaménagement de cette approche actuelle. Il faut mettre au point un système plus convivial, encourager davantage le public à utiliser le registre public, promouvoir une prestation plus homogène de renseignements à l'échelle du gouvernement fédéral et veiller à ce que les documents importants soient facilement accessibles en format électronique.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi établirait un nouveau Registre canadien d'évaluation environnementale pour remplacer les dispositions du registre public actuel. Il consisterait en un registre électronique unique à l'échelle du gouvernement et serait administré par l'Agence. Le format électronique serait compatible avec l'engagement du gouvernement canadien de fournir son information et ses services en direct.

Selon les modifications proposées, les autorités responsables devraient inscrire au nouveau registre une notification du début d'une évaluation environnementale. Cette exigence aiderait à faire en sorte que toutes les personnes et organisations intéressées soient informées de l'évaluation dès le départ. Cet avis présentera les renseignements essentiels au sujet de l'évaluation, dont le nom, l'endroit et

une description brève du projet, y compris l'identité des promoteurs et des ministères fédéraux directement liés à l'évaluation.

Il incomberait aux autorités responsables de verser dans le registre les documents relatifs aux examens préalables et aux études approfondies. L'Agence sera responsable de l'affichage des renseignements relatifs aux médiations et aux examens par une commission ainsi que de l'information concernant les décisions d'ordre procédural du ministre dans le cadre d'une étude approfondie.

En plus de la notification du début d'une évaluation environnementale, l'information suivante devrait être versée au registre :

- les déclarations liées à des rapports d'examen préalable par catégorie avec une copie du rapport d'examen préalable ou l'information sur comment en obtenir une copie;
- un énoncé des projets pour lesquels un rapport d'examen préalable par catégorie a été utilisé, tous les trois mois;
- un exemplaire de toute entente entre l'Agence et une autorité responsable au sujet de la désignation du coordonnateur fédéral en matière d'évaluation fédérale environnementale;
- les avis de toute interruption d'une évaluation avant son achèvement;
- les avis publics délivrés par l'autorité responsable ou l'Agence pour demander la participation du public à une évaluation environnementale;
- l'avis d'une décision du ministre de renvoyer un projet à une étude approfondie ou à un examen par une commission ou un médiateur;
- le rapport d'examen préalable ou d'étude approfondie sur lequel l'autorité responsable a fondé sa décision, ou des renseignements sur leur accessibilité;
- l'énoncé de décision du Ministre en matière d'évaluation environnementale à la suite de l'examen d'un rapport d'étude approfondie;
- un avis de l'interruption de la médiation;
- un rapport du médiateur ou de la commission d'examen ou un résumé du rapport;
- la réponse du gouvernement au rapport d'un médiateur ou d'une commission d'examen, préparée par une autorité responsable ou une autorité fédérale;
- la décision en matière d'évaluation environnementale de l'autorité responsable, sauf dans le cas où un rapport d'examen préalable par catégorie a été utilisé;
- un résumé de la conception de tout programme de suivi et ses résultats;
- tout autre renseignement, comme une liste des documents pertinents et des renseignements sur leur accessibilité, que l'autorité responsable ou l'Agence, le cas échéant, juge approprié.

L'Agence collaborera avec l'autorité responsable pour élaborer une orientation sur le respect des obligations prévues en ce qui a trait au nouveau registre.

Initiative proposée 8 :
Renforcer l'intégration des perspectives autochtones

Les peuples autochtones au Canada ont un rôle unique à jouer dans bon nombre d'évaluations environnementales, plus particulièrement celles qui concernent les terres de réserve, les secteurs visés par la gestion des traités et des régions visées par des revendications réglées. Toutefois, la Loi actuelle ne renferme aucune disposition particulière qui intègre la perspective unique des peuples autochtones dans les évaluations environnementales.

Les discussions tenues avec les groupes autochtones ont permis de dégager des préoccupations importantes comme les lacunes actuelles dans la couverture de la Loi, le rôle des connaissances écologiques traditionnelles dans le processus fédéral d'évaluation environnementale et la nécessité d'adopter des méthodes de consultation spéciales pour faire participer les peuples autochtones lorsque leurs collectivités et leurs terres traditionnelles peuvent être touchées.

Les modifications proposées relatives à l'évaluation de tous les projets financés par le fédéral sur des terres de réserve ont déjà été signalées. Le ministre souhaite renforcer l'intégration des perspectives autochtones dans le processus fédéral d'évaluation environnementale par l'entremise de plusieurs initiatives supplémentaires.

Le ministre propose de modifier la Loi pour reconnaître officiellement la valeur et l'utilisation des connaissances écologiques traditionnelles dans les évaluations environnementales. Les autorités responsables et les commissions d'évaluation seraient incitées à considérer ces connaissances dans leurs évaluations.

Un comité consultatif autochtone pour l'Agence sera établi pour soutenir et compléter les efforts visant à mieux intégrer les enjeux autochtones. Le comité transmettra les conseils de groupes autochtones sur les questions d'évaluation environnementale telles que la consultation et le savoir écologique traditionnel et examinera des questions plus générales qui débordent la portée de l'examen.

Avec les conseils du comité consultatif autochtone, l'Agence continuera d'élaborer des lignes directrices pour déterminer comment accéder aux connaissances écologiques traditionnelles et comment les intégrer dans une évaluation environnementale.

Initiative proposée 9 :
Élargir les occasions de participation du public

La Loi actuelle a établi des occasions claires de participation du public aux évaluations environnementales. Au cours des cinq dernières années, la participation du public a donné lieu à de meilleures évaluations, à de meilleures décisions et à un sens plus aigu de la transparence et de l'imputabilité du gouvernement fédéral.

En cherchant à élargir les occasions de participation du public au processus fédéral d'évaluation, le projet de loi mettrait à profit cette valeur essentielle de la Loi dans les examens préalables, les études approfondies et les examens par une commission.

1. Clarifier les occasions de participation du public aux examens préalables

Aux termes de la Loi, la participation du public aux examens préalables, qui comptent pour plus de 99 p. 100 des évaluations environnementales effectuées en vertu de la Loi, relève de la discrétion des autorités responsables.

L'examen a fait état de la nécessité de promouvoir une meilleure homogénéité de la participation du public aux examens préalables. Par exemple, on a demandé si la participation du public à un examen préalable était limitée à l'examen de l'ébauche de rapport d'examen préalable et aux commentaires sur celui-ci ou si l'autorité responsable pouvait fournir d'autres occasions de participation.

Le ministre propose de modifier la loi pour préciser que l'autorité responsable peut établir des occasions de participation du public à tout stade de l'examen préalable d'un projet, en plus de la consultation sur l'ébauche de rapport. De plus, aux termes des dispositions concernant le Registre canadien d'évaluation environnementale, l'autorité responsable devrait afficher un avis informant le public du début d'un examen préalable.

En outre, des lignes directrices ministérielles seront élaborées pour établir les critères que les autorités responsables devront considérer pour déterminer si la participation du public à un examen préalable est justifiée. Aux termes des lignes directrices, une autorité responsable indiquera également dans son rapport d'examen préalable le fondement sur lequel elle s'est appuyée pour décider de consulter ou non le public.

2. Élargir le rôle de la participation du public aux études approfondies

L'examen a constaté un appui énergique pour une participation plus importante du public aux études approfondies, compte tenu de l'envergure et de la complexité des projets soumis à ce niveau d'évaluation. Selon le processus actuel, la participation du public aux études approfondies prend uniquement la forme de l'examen du rapport d'étude approfondie et des commentaires formulés à cet égard.

Le projet de loi ajouterait deux occasions de participation du public à une étude approfondie :

- au début de l'évaluation, lorsque l'autorité responsable cherche à obtenir l'information dont elle a besoin avant de recommander au ministre de poursuivre l'étude approfondie du projet, de le renvoyer à la médiation ou à l'examen par une commission;
- pendant le déroulement de l'étude approfondie.

La possibilité actuelle pour le public d'examiner le rapport d'étude approfondie et de formuler des commentaires demeure inchangée.

De plus, le ministre propose d'établir un programme d'aide financière aux participants pour faciliter la participation du public aux évaluations d'études approfondies qui sera semblable au programme actuellement en place pour les examens par une commission.

À l'appui de ces modifications législatives, l'Agence élaborera des textes d'orientation pour aider les autorités responsables à mettre au point des méthodes de participation du public aux études approfondies.

3. Réaffirmer l'aspect collaboration des examens par une commission

L'une des plus importantes tendances en matière d'évaluation environnementale au Canada au cours des cinq dernières années a été l'établissement d'examens conjoints par une commission – initiatives harmonisées par lesquelles les gouvernements fédéral et provinciaux évaluent un projet au moyen d'un examen unique. Cette collaboration a permis d'éviter le dédoublement des efforts sur le plan de l'analyse et de la préparation de rapports et a conféré une plus grande certitude au processus de prise de décisions pour les promoteurs de projet. Certaines questions ont été soulevées au cours des consultations de l'examen au sujet des occasions de participation du public à de tels processus.

Selon le ministre, le recours à des commissions d'examen conjoint augmentera dans les prochaines années et il faudra conserver la souplesse et la collaboration de part et d'autre. Comme il a été signalé précédemment, le ministre propose de réaffirmer l'engagement du gouvernement à collaborer à des examens effectués de concert avec les gouvernements provinciaux. Parallèlement, le ministre souhaite clarifier le fait que bon nombre des caractéristiques du processus d'examen par une commission actuellement décrites dans la Loi, comme la prestation d'aide pour permettre au public de participer, continueront de s'appliquer aux commissions d'examen conjoint.

Les cinq prochaines années : Ce que signifieront les changements pour les Canadiens

L'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a constitué un exercice stimulant, réfléchi et extrêmement enrichissant.

Grâce à l'analyse de l'examen et aux consultations, les Canadiennes et les Canadiens comprennent maintenant mieux comment la Loi a été appliquée pendant ses cinq premières années. Une grande part de cette expérience a été positive et bon nombre des caractéristiques du processus établi par la Loi fonctionnent bien et devraient être conservées et renforcées.

L'examen a également identifié des mesures pour renforcer le processus actuel pour qu'il demeure un outil de prise de décision efficace et dynamique en matière de développement durable.

Les propositions soumises à l'attention du Parlement, décrites ici et dans le projet de loi s'y rattachant, répondent à la gamme d'idées et de préoccupations exprimées par les Canadiens au cours des consultations nationales. Prises dans leur ensemble, les propositions sont pratiques, équitables, équilibrées et réalistes. La mise en œuvre d'un bon nombre des changements nécessiterait des ressources supplémentaires pour les ministères et organismes fédéraux. Le coût de leur mise en œuvre, toutefois, devrait être perçu comme un investissement à plus long terme qui se traduirait par un processus plus efficient et plus rigoureux et par de meilleures évaluations environnementales.

Pour ce qui est de l'avenir, il y a lieu de demander : quel genre de processus d'évaluation environnementale créeront vraisemblablement ces propositions dans les prochaines années?

Il n'existe pas de réponse unique...

... Un processus fédéral d'évaluation environnementale qui fonctionnerait bien pour le compte de tous les Canadiens, qui représenterait une utilisation sage et efficace de l'argent des contribuables, qui ferait en sorte que les préoccupations environnementales figurent au cœur des décisions qui mettent en cause le gouvernement fédéral.

... Un processus qui fournirait plus de certitude, de prévisibilité et d'opportunité à tous les participants.

... Un processus qui favoriserait des évaluations de la meilleure qualité possible au moyen d'un engagement ferme à l'égard de la conformité et du suivi.

... Un processus qui fournirait aux Canadiens des occasions claires de se prononcer de façon significative sur des projets susceptibles d'influer sur leur gagne-pain et leur collectivité.

... Un processus qui respecterait le rôle des gouvernements provinciaux dans l'évaluation environnementale et qui encouragerait et appuierait la coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux au nom de tous les Canadiens.

... Un processus qui accorderait un rôle spécial aux connaissances écologiques traditionnelles dans l'évaluation environnementale.

Les propositions décrites ici ne constituent ni un début ni une fin en soi. Elles représentent plutôt une continuation d'efforts importants qui remontent à plus de 25 ans au Canada – mettre sur la table les facteurs environnementaux au moment de la prise de décisions des gouvernements.

La première règle de planification consiste à reconnaître que l'environnement n'a pas de frontières. Ainsi, aucune agence ou gouvernement agissant seul ne réussira à renouveler le processus fédéral d'évaluation environnementale. Les efforts de renforcement de l'évaluation environnementale au Canada doivent reposer et reposeront sur des objectifs communs et des mesures de collaboration.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à être un partenaire fort et fiable à cet égard, à travailler de concert avec les gouvernements provinciaux, les groupes et les gouvernements autochtones, les promoteurs, les groupes environnementaux et les personnes concernées. Il s'est engagé à tenir les Canadiens informés des progrès réalisés et à continuer à leur demander leur point de vue sur les améliorations continues qui pourront être apportées au cours des années à venir. Il s'est également engagé à diriger cet exercice pour que les Canadiens puissent bénéficier du meilleur processus d'évaluation environnementale au monde, un processus qui leur convient qui et qui convient à leur environnement particulier.